

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI

FEDERICO II

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



Dottorato di ricerca in Diritto Pubblico e Costituzionale

TESI DI DOTTORATO DI

LUCA VITTORIO RAIOLA

**L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE E LA SUA
INCIDENZA SULLA FORMA DI GOVERNO E SUL SISTEMA
DELLE AUTONOMIE**

Direttore della Scuola di dottorato
Ch.mo Prof. Agatino Cariola

Tutor del candidato
Ch.mo Prof. Giuseppe Chiara

Anno 2013 – Ciclo XXV

SOMMARIO

Introduzione.....	1
--------------------------	----------

CAPITOLO PRIMO

L'esercizio della delega

1. La delega legislativa nella Costituzione e le sue trasformazioni.....	11
1.1. La legge di delega.....	11
1.2. Il decreto delegato.....	21
1.3. Le trasformazioni della delega legislativa rispetto al modello previsto dalla Costituzione.....	26
2. La legge delega 42 del 2009: contenuto.....	45
3. I dubbi di costituzionalità della legge di delega n. 42 del 2009.....	58
4. L'adozione dello strumento della delega per la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario.....	63

CAPITOLO SECONDO

Gli istituti di *governance* del federalismo fiscale

1. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale...	76
1.2. Le principali audizioni e comunicazioni.....	86
2. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.....	145
3. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.....	150
4. La Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria.....	155

CAPITOLO TERZO

**Attuazione del federalismo fiscale, forma di governo e sistema delle
autonomie.**

1.Il principio di leale collaborazione.....	156
2.Modelli comparati di federalismo fiscale.....	169
2.1.Il federalismo fiscale in Germania.....	169
2.2.Il federalismo fiscale nel Regno Unito.....	173
2.3.Il federalismo fiscale in Belgio.....	174
2.4.Il federalismo fiscale in Spagna.....	177
3.Attuazione del federalismo fiscale e forma di Governo.....	181
4Attuazione del federalismo fiscale e sistema delle autonomie.....	200
 BIBLIOGRAFIA.....	 200

INTRODUZIONE

Con l'approvazione della legge n. 42 del 5 maggio 2009 “di delega al
Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119

Cost.” in vigore dal 21 maggio 2009, prende vita il federalismo fiscale, che dovrebbe costituire una svolta epocale nel sistema dei rapporti istituzionali in tema di entrate, gestione e conseguenti responsabilità.

Quella delineata dal legislatore del 2009 è una struttura di grande complessità e assai impegnativa sul piano concettuale. Come è stato osservato¹ quello in esame è il più importante provvedimento di attuazione del riformato Titolo V della Seconda Parte della Costituzione dopo la c.d. legge La Loggia (131/2003) che recava le *“disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*.

Ma la legge La Loggia, come è noto² evitò di dare attuazione all’art. 119 Cost. perché la specificità e la delicatezza della materia finanziaria rendevano necessario un intervento *ad hoc*.

La legge 42/09 ha esattamente questa finalità e vuole colmare una lacuna considerata come un vero e proprio impedimento di fatto alla piena realizzazione della revisione costituzionale del 2001.

Il nuovo sistema delle autonomie territoriali ha effettivamente inizio solo se vi è una disciplina sulla loro autonomia di entrata. Si può dunque ritenere³ che la legge 42/09 svolga una duplice funzione.

¹ Cfr. AA.VV.(a cura di A. FERRARA e G. M. SALERNO) *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge 42 del 2009*, Jovene editore, 2010.

² Cfr. AA.VV.(a cura di A. FERRARA e G.M. SALERNO) *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge 42 del 2009*, Jovene editore, 2010.

In primo luogo, la legge coglie l'urgenza dell'attuazione specifica dell'art. 119 Cost. sottolineata a più riprese dalla Corte costituzionale “al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali” (sent. 370/2003).

Al tempo stesso, però, la legge rilancia direttamente il completamento dell'attuazione complessiva del Titolo V. E realizza (o per meglio dire: potrà realizzare) questo obiettivo proprio in ragione della disciplina a regime in essa contenuta concernente l'autonomia di entrata di Regioni ed enti locali.

Si tratta di una legge di delegazione che fissa principi e criteri direttivi destinati a realizzare quella nuova autonomia finanziaria delle regioni e delle autonomie territoriali che si ricava dal nuovo testo dell'art. 119 e dall'intero Titolo V della Costituzione.

La complessità del provvedimento ha imposto ulteriori provvedimenti attuativi e per l'adozione di questi ultimi la legge 42/09 prevede un

³ Cfr. AA.VV.(a cura di A. FERRARA e G.M. SALERNO) *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge 42 del 2009*, Jovene editore, 2010.

originale percorso collaborativo tra i diversi livelli istituzionali che è l'oggetto di studio del presente lavoro.

Come è stato infatti notato⁴ le disposizioni della legge in merito all'attuazione del federalismo fiscale concernenti la forma di governo esprimono due diverse concezioni.

Da un lato viene valorizzato il ruolo di controllo del Parlamento nei confronti del Governo, in specie nell'esercizio della delega, dall'altro sono create nuove forme organizzative all'interno dello stesso Governo nella fase di attuazione, che ne rafforzano in certa misura i poteri.

Tale meccanismo rappresenta un interessante oggetto di studio per ciò che attiene la ricerca di quale possa essere considerato il nuovo punto di equilibrio tra i due organi, siano esse di un segno (la conferma del sempre maggiore ampliamento dei poteri del Governo) oppure di segno opposto (l'inversione di tendenza in favore del Parlamento).

La legge, infatti, presenta una trama che esalta forme di concertazione di tipo tecnico, con la Commissione tecnica paritetica (art. 4), e di tipo politico, con la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art.3), nonché di vari livelli di governo, con la istituzione di una Conferenza permanente per il coordinamento della

⁴ Cfr. AA.VV.(a cura di A. FERRARA e G.M. SALERNO) *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge 42 del 2009*, Jovene editore, 2010.

finanza pubblica (art.5). Si prevede per la prima fase attuativa l'istituzione di una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, della quale fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. Compito della Commissione è raccogliere ed elaborare i dati per la predisposizione dei decreti legislativi da parte del Governo, in un quadro di complessiva collaborazione e condivisione tra Stato, Regioni ed enti locali. Sull'esempio di importanti paesi europei di ispirazione federale (Spagna, Germania) si prevede poi l'istituzione di una cabina di regia (denominata "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica"), quale sede condivisa tra tutti gli attori istituzionali coinvolti, con funzioni di verifica del funzionamento del nuovo sistema a regime e del corretto utilizzo del fondo perequativo.

Appare evidente che l'impianto che si ritiene di aver costruito con la legge delega è sul piano tecnico, sul piano ideologico, sul piano finanziario di notevole ed evidente complessità e difficoltà.

Come è stato rilevato⁵ va definito ed adeguatamente implementato un sistema che coniughi il massimo dell'autogoverno delle collettività con un ruolo forte dello Stato, quale *assicuratore di ultima istanza e garante di ultima istanza*; che comporti da un lato l'interconnessione consapevole tra gli interventi e, dall'altro lato, poteri adeguati di

⁵ Cfr. PICA F., *Il piccolo dizionario di federalismo fiscale*, G. Giappicchelli, Torino, 2010, pp. 21 ss.

sussidiarietà (dall'alto verso il basso), a tutti i livelli; che garantisca a tutti gli Enti il finanziamento integrale del livello normale dei servizi, ma che tenga altresì conto in modo adeguato dello sforzo fiscale delle collettività.

È stato altresì osservato⁶ che l'idea che col federalismo fiscale possa inseguirsi un manifesto politico piuttosto che porre le basi di forme di organizzazione della vita pubblica del nostro Paese più adeguate, va rifiutata in modo netto.

Come sopra accennato, nella legge delega viene disegnato uno schema di *governance* del federalismo, sia riferito alla fase della implementazione della legge che nel sistema a regime.

L'**art. 3**⁷ della legge delega disciplina, come sopra visto, l'istituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. La Commissione è composta da quindici senatori e quindici deputati. Essa ha, tra l'altro, il compito di fornire al Governo elementi ai fini della predisposizione dei decreti delegati.

La Commissione si avvale di un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, composto di dodici membri, di cui sei in rappresentanza delle Regioni, due in rappresentanza delle Province, quattro in rappresentanza dei Comuni.

⁶ Cfr. PICA F., *op.ult. cit.*, pp.21 ss.

⁷ Cfr. PICA F., *op.ult.cit.*, pp. 21 ss.

La Commissione è sciolta alla fine della fase transitoria, quale disciplinata nell'**art. 20** e nell'**art. 21** della legge delega. Il primo articolo reca la disciplina transitoria per le Regioni: si legge in esso (cfr. la lett. b del comma 1) che il processo di convergenza delle spese al fabbisogno standard deve avvenire in un periodo di cinque anni; nella lett. c) dello stesso comma è stabilito che il passaggio verso il sistema della capacità fiscale, previsto per le funzioni extra-LEP, deve essere progressivamente realizzato in cinque anni; la lett. e) dice che il termine da cui decorrono i due periodi di cinque anni indicati è esso stesso stabilito nei decreti delegati. Si poteva pensare che la funzione della Commissione parlamentare fosse soltanto quella di seguire l'attività del Governo nella predisposizione dei decreti delegati.

Invece, la vigenza di essa è riferita a tutta la “fase transitoria”, come è scritto nel comma 7 dell'**art. 3** citato; si desume dal testo (in particolare della lett. f) del comma 1 dell'**art. 20**) che la “fase transitoria” comprende tutto il periodo entro il quale, a norma delle lett. b) e c), citate, dell'**art. 20** la riforma dovrà andare a regime. Ciò significa che il Parlamento, attraverso la Commissione di cui all'**art. 3** della legge delega, ha il compito di valutare attraverso il tempo l'efficacia e la sostenibilità della riforma.

Lo stesso periodo di cinque anni per la “fase transitoria” (il cui termine *a quo* dovrà essere specificato attraverso i decreti delegati) è stabilito, nell’**art. 21**, con riferimento ai Comuni e alle Province.

L’**art. 5** della legge delega prevede l’istituzione, in sede di decreti delegati, di una *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, organo cui spettano compiti di monitoraggio degli ordinamenti della finanza degli Enti territoriali. Le questioni di cui questo organismo dovrà occuparsi consistono, da un lato, nella tenuta del sistema, in particolare per quanto riguarda il Patto di convergenza (cfr. l’**art. 5**, comma 1, lett. a)) e l’adeguatezza delle risorse finanziarie rispetto alle funzioni svolte (cfr. il medesimo comma, lett. d)); dall’altro lato, il fatto che il sistema operi in modo efficiente.

Come è stato osservato⁸ l’adeguatezza concerne, in buona sostanza, le questioni del comma 4 dell’art. 119 Cost. (principio di sostenibilità finanziaria), ma i compiti della Conferenza permanente sono definiti in modo così generale che il rischio non è tanto quello dell’accanimento nel controllo finanziario (peraltro incostituzionale) di un certo gruppo di Enti, quanto l’altro, riferito al rapporto tra la mole spropositata delle funzioni affidate all’organismo e le risorse concretamente disponibili. Va menzionato, fra l’altro, che spetta alla Conferenza *verificare l’utilizzo dei fondi* che risulteranno dalla

⁸ Cfr. PICA F., *op.ult. cit.*, pp. 21 ss.

applicazione dell'**art. 16** della legge delega, e cioè dalla implementazione degli interventi speciali di cui al comma 5 dell'**art. 119 Cost.**

La Conferenza, allorchè sarà istituita, si avvarrà della *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, che, come detto è prevista dall'**art. 4** della legge delega.

Alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale è affidato “il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi (cfr. l'**art. 4** della legge delega). La Commissione avrà, altresì, funzioni di segreteria tecnica rispetto alla Conferenza permanente, allorchè essa sarà istituita. La Commissione tecnica paritetica è composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli Enti territoriali.

Con riguardo alle norme che definiscono, o dovrebbero definire, la *governance* del federalismo fiscale, è stato affermato⁹ che esse possono essere descritte come un cantiere i cui materiali, o almeno una parte di essi, sono accatastati sul terreno, piuttosto che come un sistema ordinato di disposizioni che nel loro complesso risultino direttamente applicabili, o che comunque mostrino un plausibile disegno. Restano in ombra, tra l'altro, due punti: intanto, a torto o a

⁹ Cfr. PICA F., *op. ult. cit.*, pp. 21 ss.

ragione, il coordinamento della finanza pubblica è materia attribuita dall'art. 117 comma 3 Cost. alla competenza (concorrente) delle Regioni; vi è, in secondo luogo, ammesso che si riesca a discernere “chi controlla che cosa”, problema in ordine alla costituzionalità del sistema di controlli (di efficacia, di efficienza, di economicità) che le tre norme indicate disegnano. Su tali questioni si ritornerà nel corso della trattazione.

Come si è detto il quadro normativo in esame è molto articolato e complesso sia sotto il profilo del contenuto normativo sia, e soprattutto, per ciò che attiene ai profili di attuazione della legge delega.

Scopo del presente lavoro è quello di esaminare la *governance* del federalismo fiscale, tenendo conto, ovviamente, della difficoltà di analizzare un processo che è ancora *in fieri*. Le soluzioni per alcuni versi innovative adottate dal legislatore richiedono infatti, per consentire di esprimere un giudizio fondato, una verifica sulla fase attuative.

E si deve considerare, inoltre, che tali soluzioni vengono ad intersecarsi anche con la forma di Stato, ovvero con il rapporto Stato-autonomie territoriali.

Per questi motivi, e al fine di rendere il più esaustivo possibile la trattazione del tema in esame, si è deciso di articolare il lavoro come segue.

Nel primo capitolo si analizzeranno i profili relativi all'esercizio della legge delega 42/09 e agli eventuali problemi di costituzionalità ad essa connessi.

Nel secondo capitolo si esamineranno gli istituti di *governance* del federalismo fiscale così come disegnati dalla legge delega 42/09.

Nel terzo capitolo, infine, si tenterà di misurare l'impatto della legge 42/09 sia sulla forma di governo sia sul sistema delle autonomie e si tenterà, alla luce dell'esperienza comparata, di verificare a quale modello di federalismo fiscale possa essere ricondotto quello italiano.

CAPITOLO I

“L'ESERCIZIO DELLA DELEGA”

1. *La delega legislativa nella Costituzione e le sue trasformazioni.*

1.1. *La legge di delega.*

Il tema della delega legislativa è stato oggetto di contributi da parte della dottrina giuridica che sia per numero che per qualità scoraggiano qualunque tentativo di ricostruzione sintetica.¹⁰

Ci si può quindi limitare a ricordare la previsione estremamente rigorosa delle condizioni e dei limiti della delega, sia in termini di tempi, sia quanto ai contenuti, espressa nella concisa formulazione¹¹ dell'art. 76 della Costituzione¹².

Si deve dire che già nella motivazione articolata dalla Corte Costituzionale nella storica sentenza n. 3 del 16 gennaio 1957 è contenuta l'indicazione dei principali nodi problematici di applicazione dell'istituto, sui quali si sarebbe sviluppata la successiva vicenda interpretativa.

La Consulta, infatti, in tale sentenza afferma che “[...] *La legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Il relativo procedimento consta di due*

¹⁰ Cfr. PIGNATONE R., *Principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario e ricorso alla delega legislativa in materia di federalismo fiscale*, in www.federalismi.it

¹¹ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, DI MARIA R., *La vis expansiva del Governo nei confronti del parlamento: alcune tracce delle eclissi dello stato legislativo parlamentare nel “ruolo” degli atti aventi forza di legge*, Rassegna Amministrativa Siciliana, 2010, p. 465, dove si legge: <<Invero proprio tale laconicità [della Costituzione sugli atti aventi forza di legge] è, storicamente, la causa di un massiccio ricorso all'interpretazione –dottrinale e giurisprudenziale– per delineare caratteri, funzione nonché per definire il rapporto dei predetti atti normativi con tutti gli altri, nell'ambito del complessivo sistema delle fonti del diritto italiano>>.

¹² Cfr. PIGNATONE R., *op.ult.cit.*, L.CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, p. 11, dove si legge:<<La riserva di legge relativa, creazione dottrinarie e giurisprudenziale, è stata lo strumento indispensabile per consentire che, all'interno di precise direttrici fissate dal Parlamento, potesse esercitarsi, con l'emanazione di atti normativi e non normativi, la necessaria discrezionalità degli altri organi investiti di potere. Discrezionalità che, certo, in uno Stato di diritto, non può essere assoluta e trasformarsi in arbitrio, ma deve essere previamente disciplinata dalla norma legislativa per garantire ai singoli un eguale trattamento e per assicurare l'effettività del controllo giurisdizionale sugli atti emanati. Ma ciò è quanto, precisamente, richiede il generale principio di legalità cui, uno Stato democratico di diritto, non si può non riconoscere valore generale>>.

momenti: nella prima fase il Parlamento con una norma di delegazione prescrive i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della funzione legislativa delegata (art. 76); successivamente, in virtù di tale delega, il potere esecutivo emana i <decreti che hanno forza di legge ordinaria> (art. 77, comma 1). Queste fasi si inseriscono nello stesso iter, e ricollegando la norma delegata alla disposizione dell'art. 76, attraverso la legge di delegazione, pongono il processo formativo della legge delegata, come una eccezione al principio dell'art. 70. La norma dell'art. 76 non rimane estranea alla disciplina del rapporto tra organo delegante e organo delegato, ma è un elemento del rapporto di delegazione in quanto, sia il precetto costituzionale dell'art. 76, sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata.

La inscindibilità dei cennati momenti formativi dell'atto avente forza di legge si evince anche dalla disposizione dell'art. 77, comma 1, secondo cui si nega al Governo il potere normativo, se non sia intervenuta la delegazione delle Camere: l'art. 76, fissando i limiti del potere normativo delegato, contiene una preclusione di attività legislativa, e la legge delegata, ove incorra in un eccesso di delega, costituisce il mezzo con cui il precetto dell'art. 76 rimane violato.

La incostituzionalità dell'eccesso di delega, traducendosi in una usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, è una conferma del principio, che soltanto il Parlamento può fare le leggi.
[...]

Affermata la sindacabilità costituzionale della legge delegata, occorre precisare i rapporti tra legge delegante e legge delegata.

La legge delegante va considerata con riferimento all'art. 76 della Costituzione, per accertare se sia stato rispettato il precetto che ne legittima il processo formativo.

L'art. 76 indica i limiti entro cui può essere conferito al Governo l'esercizio della funzione legislativa.

Per quanto la legge delegante sia a carattere normativo generale, ma sempre vincolante per l'organo delegato, essa si pone in funzione di limite per lo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo.

I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti, servono da un lato a circoscrivere il campo della delegazione sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono; devono dall'altro consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata deve trovare una nuova regolamentazione.

Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale, s'intende dopo l'emanazione della legge delegata.

Del pari si verifica un'ipotesi d'incostituzionalità, quando la legge delegata viola direttamente una qualsiasi norma della Costituzione.
[...]

La legittimità costituzionale della legge delegata va poi esaminata in relazione alla norma dell'art. 77, comma 1, della Costituzione, secondo la quale <il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria>.

E le controversie di legittimità costituzionale hanno appunto per oggetto l'accertamento della conformità o divergenza della legge o dell'atto avente forza di legge da un precetto costituzionale.

Il giudizio sulla conformità o divergenza porta a considerare l'eccesso di delega, come figura comprensiva della mancanza, anche parziale, di delegazione, nonché l'uso del potere normativo da parte del Governo oltre il termine fissato, ovvero in contrasto con i predeterminati criteri direttivi o per uno scopo estraneo a quello per cui la funzione legislativa fu delegata.

Lo stesso giudizio ricorre anche quando, fuori dei casi su indicati, trattasi di coordinare la legge delegata a quella delegante,

ricercandone i caratteri sistematici che le collegano e che valgano a ricondurre, nei giusti limiti della norma delegante, il contenuto della legge delegata. [...]

La valutazione, poi, circa la conformità o divergenza deve necessariamente risultare da un processo di confronto tra le due norme; il quale peraltro va contenuto alla indagine sulla sussistenza dei requisiti, che condizionano la legittimità costituzionale della norma delegata; una più approfondita interpretazione, investendo il merito, ossia l'opportunità della norma, esorbiterebbe dalle finalità istituzionali di questa Corte”.

In dottrina è stato affermato¹³ che il fenomeno della delega legislativa consta di due procedimenti. Il primo mette capo ad una legge di delegazione, il secondo ad un decreto legislativo delegato. In tale ottica si sostiene¹⁴ che benché i due momenti siano tra loro funzionalmente collegati, non si può dire che costituiscano un unico procedimento legislativo (come ebbe ad affermare la Corte nella sentenza 3/57), ma due separati procedimenti (di cui il primo è presupposto del secondo): l'uno si conclude con la legge di delegazione, l'altro con il decreto legislativo.

Quanto al primo, occorre dire che esso, a parte il divieto di approvazione in commissione (deliberante o redigente) in base all'art.

¹³ Cfr. SORRENTINO F., *op. ult. cit.*, pp. 70 ss.

¹⁴ Cfr. SORRENTINO F., *op. ult. cit.*, pp. 70 ss.

72, u.c. Cost., non si differenzia dall'ordinario procedimento legislativo.

Da un punto di vista contenutistico, invece, la Costituzione esige, come condizioni di legittimità della delegazione:

- a) che il destinatario della delega sia il Governo;
- b) che la delega si riferisca ad oggetti definiti;
- c) che vengano determinati principi e criteri direttivi;
- d) che sia limitato il tempo entro il quale il potere delegato può esercitarsi.

Oltre a questi limiti, sanciti in modo espresso dalla Costituzione e che segnano un chiaro distacco dalla precedente tradizione dell'istituto, altri si deducono dallo stesso concetto di delegazione.

Infatti, se con tale espressione s'intende il trasferimento (temporaneo) di poteri da un soggetto (od organo), che ne è titolare, ad altro soggetto od organo, ne discende che non sono delegabili i poteri di cui il delegante non sia titolare e quelli che presuppongono una situazione di alterità tra i soggetti o gli organi fra cui intercorre il rapporto di delegazione: alterità che verrebbe meno, ove i poteri dell'uno fossero delegati al secondo¹⁵.

Pertanto il Parlamento non può delegare il Governo ad emanare atti il cui contenuto superi il disponibile con legge ordinaria (ad es. per

¹⁵ Cfr. SORRENTINO F., *op.ult. cit.*, pp. 70 ss.

essere la materia riservata a fonte diversa dalla legge) o ad adottare atti nei quali si estrinsechi in qualche modo il suo controllo politico sul Governo (ad es., l'inchiesta, la deliberazione sullo stato di guerra, l'approvazione sul bilancio dello Stato, l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, la conversione dei decreti legge).

A parte questi limiti su cui, come è stato osservato¹⁶, conviene la prevalente dottrina, non sembra che ve ne siano altri circa la delegabilità al Governo della funzione legislativa.

Così è stato ritenuto dalla Corte costituzionale che il Governo possa essere delegato all'emanazione di leggi provvedimento (*rectius*: di decreti legislativi-provvedimento) e a legiferare in materie coperte da riserva di legge.

È stato rilevato¹⁷ che il dettato dell'art. 76 Cost. vale anche, di riflesso, a troncare l'annosa disputa sulla natura della delega legislativa e del potere così delegato.

Fino agli anni '50 e oltre, l'opinione dominante in Italia era nel senso che la legge di delegazione trasferisse al Governo l'esercizio della funzione legislativa, ferma restando la titolarità di essa in capo al

¹⁶ Cfr. SORRENTINO F., *op. ult. cit.*, 70 ss.

¹⁷ Cfr. PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, 1996, pp. 203 ss.

Parlamento; e una traccia lessicale di tali ricostruzioni si ritrova nella stessa Carta costituzionale¹⁸.

Tuttavia, come è stato rilevato¹⁹, tale tesi è stata ormai superata per un duplice ordine di decisive ragioni.

In primo luogo, può considerarsi pacifico che il Parlamento non si privi della minima parte del suo potere legislativo, sia in quanto alla titolarità sia quanto all'esercizio, pur quando disponga una delega a favore del Governo.

Ogni delegazione, infatti, è *revocabile* in qualunque tempo. Di più: mentre la delega va conferita espressamente, la revoca può essere implicita, qualora effettuata mediante l'approvazione di leggi disciplinanti la materia delegata, prima ancora che siano stati emanati i conseguenti decreti legislativi.

Poiché l'art. 76 della Costituzione costituisce deroga al principio secondo cui titolare della funzione legislativa è il Parlamento (art. 70 Cost.), le sue indicazioni dovrebbero essere intese in modo rigoroso, sì da evitare che al Governo siano affidati poteri troppo vaghi e generici.

Nella prassi, largamente convalidata dalla Corte costituzionale, è però avvenuto che tanto la definizione degli oggetti, quanto la

¹⁸ Cfr. L. PALADIN, *op. ult. cit.*, p. 205, TOSATO E., *Le leggi di delegazione*, Padova, 1995; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975; PIZZORUSSO A., *Delle fonti del diritto*, nel *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, 1977, pp. 80-81.

¹⁹ PALADIN L., *op. ult. cit.*, pp. 205 ss.

determinazione dei principi e dei criteri direttivi siano state intese in termini molto ampi.

Avviene così che, qualora si tratti di delegare il Governo a coordinare in un testo unico tutte le disposizioni vigenti in una determinata materia, il rispetto dei limiti dell'art. 76 Cost. venga assicurato dai soli riferimenti alla materia e al coordinamento delle disposizioni che la regolano, ovvero, qualora si tratti di dare attuazione a direttive comunitarie, che essi si ritengano rispettati attraverso il solo richiamo delle direttive stesse, ritenendosi appunto l'oggetto della delegazione delimitato da queste e i principi e criteri direttivi soddisfatti dal concetto stesso di attuazione delle direttive.

La delimitazione degli oggetti della delegazione non impedisce però, come è pacificamente riconosciuto in dottrina ed in giurisprudenza, che con una medesima delegazione siano conferite più deleghe né che la legge stessa autorizzi il Governo ad un esercizio frazionato (cioè a mezzo di più decreti legislativi) della delega.

Ciò che invece ha destato perplessità²⁰ è la previsione –invalsa a partire dalla legge n. 825 del 1971 di riforma tributaria e negli ultimi anni sempre più frequente- di delegazioni c.d. bifasiche.

Invero, si suole delegare il Governo a dettare entro un certo termine la disciplina di un determinato settore, stabilendosi principi e criteri

²⁰ Cfr. SORRENTINO F., *op.ult.cit.*, pp. 70 ss.

direttivi, e, con la stessa legge, lo si delega ad effettuare, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, però in un termine più lungo, le opportune correzioni e integrazioni dei decreti emanati nell'ambito della prima delegazione.

Come è stato rilevato in chiave critica²¹ la Corte costituzionale ha ritenuto tale prassi legittima (sent. 156/1985), sottolineando la duplicità della delega (l'una a riformare un determinato settore e l'altra ad apportare le integrazioni e le correzioni suggerite dalle prime esperienze applicative), senza però avvedersi che alla duplicità della delega non corrisponde una duplicità di principi e criteri direttivi e che quindi, avendo la seconda un oggetto diverso e più ristretto (l'integrazione e la correzione, appunto, dei decreti legislativi già emanati), facevano difetto specifici principi e criteri direttivi per la correzione e per l'integrazione.

1.2. Il decreto delegato.

L'osservanza dei limiti sopra enunciati non condiziona solo la validità della legge di delegazione, ma anche, sotto un duplice profilo, quella del decreto delegato.

²¹ Cfr. SORRENTINO F., *op.ult.cit.*, pp. 70 ss.

Infatti, ove il legislatore delegante non abbia ottemperato alle prescrizioni costituzionali concernenti la delegazione, l'invalidità della legge di delegazione finisce col riflettersi, nella forma dell' **invalidità derivata**, sul decreto delegato del Governo: poiché la prima costituisce la fonte del potere delegato, il suo vizio non potrà non estendersi agli atti posti in essere nell'esercizio di quel potere.

In secondo luogo, il preciso rispetto dei limiti costituzionali posti dalla legge di delegazione costituisce condizione di validità del decreto delegato, in riferimento ed in base all'esigenza, implicita nello stesso art. 76, del loro rispetto.

Così la violazione dei limiti della legge di delegazione si risolve in violazione indiretta dell'art. 76, il cui accertamento appartiene alla giurisdizione della Corte costituzionale.

Questa conclusione, ormai pacificamente accolta dalla dottrina e dalla Corte a partire dalla già richiamata sentenza 3/1957, per quanto riguarda i limiti dell'art. 76 Cost., dovrebbe valere anche per la violazione da parte del decreto delegato dei c.d. **limiti ulteriori**. Si verifica infatti di frequente che il Parlamento nelle leggi di delegazione inserisca, accanto alle prescrizioni richieste dall'art. 76, ulteriori regole che il Governo dovrà rispettare nell'esercizio del potere delegato, come, ad es., la necessità dell'audizione del parere di una commissione parlamentare.

In tali ipotesi una parte della dottrina ha contestato che la violazione di quelle regole concreti una lesione dell'art. 76, intendendo che la norma costituzionale richiami soltanto l'osservanza dei limiti di cui si è detto al paragrafo precedente.

Al riguardo è stato però sottolineato²² che, se si parte dall'idea che il potere delegato non appartiene al Governo, ma trova, in base al combinato disposto degli artt. 76 e 77, 1° comma, nella legge di delegazione la sua fonte e i suoi limiti, ne discende inevitabilmente che anche la violazione di quelli ulteriori si risolve nella violazione della norma costituzionale.

Infatti i limiti dell'art. 76 altro non rappresentano che il contenuto minimo della legge di delegazione, ed essi, come non escludono la fissazione da parte di quest'ultima di limiti ulteriori, così non toccano il principio (discendente anche dal 1° c. dell'art. 77) della necessaria osservanza da parte del delegato delle prescrizioni contenute nella delegazione.

In conclusione, e riassuntivamente, si può dire che, avendo la Costituzione configurato come delegato il potere governativo, esso trova i suoi specifici limiti nella legge di delegazione, sia per quanto riguarda le prescrizioni minime dell'art. 76 sia per quanto riguarda le altre prescrizioni stabilite nella stessa legge di delegazione.

²² Cfr. SORRENTINO F., *op. ult. cit.*, pp. 70 ss.

La circostanza che tali limiti siano impliciti nella norma costituzionale che prevede la delegazione ed in quella che esclude che il Governo possa senza delegazione emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria, rende infine chiaro che il loro superamento (a meno di non considerare inesistente, inefficace o comunque privo della forza di legge il decreto delegato) comporta violazione degli artt. 76 e 77, 1° c. Cost. Si deve dire, però, che il rispetto dei limiti “ulteriori” non va confuso con l’osservanza di regole-non formalmente costituzionali-stabilite in via generale per la delegazione legislativa, come ad es. dall’art. 14 della legge 400/1988, che prevede, per le deleghe di durata ultrabiennale, l’obbligo per il Governo di sentire i pareri della competenti commissioni parlamentari.

Tale obbligo, se non viene inserito nella legge di delegazione, appartiene più ai doveri di correttezza politico-costituzionale che ai limiti di validità dei decreti legislativi.

La circostanza che il decreto delegato debba, in forza della Costituzione, corrispondere alle prescrizioni contenute nella legge di delegazione non determina, però, a favore di questa una vera e propria supremazia gerarchica nei confronti del primo. Infatti la subordinazione del decreto delegato alla legge di delegazione va vista

all'interno del rapporto stesso di delegazione che collega i due atti, per modo che²³:

a) il decreto delegato potrà, ovviamente nei limiti della delegazione, abrogare e modificare tutte le precedenti leggi ordinarie, eccezion fatta per quella delegante;

b) il decreto delegato potrà pure modificare od abrogare norme contenute nella legge di delegazione diverse da quelle che conferiscono il potere delegato e ne definiscono i limiti.

In altri e più sintetici termini, il decreto legislativo si pone nel sistema come atto equivalente alla legge, essendo però soggetto alle prescrizioni della legge di delegazione che definiscono l'ambito ed i limiti del potere delegato.

Quanto al procedimento di formazione del decreto legislativo, esso si risolve in una deliberazione del Consiglio dei Ministri e in un decreto di emanazione del Presidente della Repubblica. In deroga alle regole generali riguardanti gli atti governativi emanati con decreto del Capo dello Stato (art. 17, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, T.U. sulla Corte dei conti), esso non è più sottoposto al visto della Corte dei conti (art. 16 legge 400/1988); viene poi pubblicato nelle stesse forme delle leggi (inserzione nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti e

²³ Cfr. SORRENTINO F., *op. ult. cit.*, pp.70 ss.

pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana) ed entra, come queste, in vigore il 15°giorno della pubblicazione stessa.

Benchè, secondo l'esplicito tenore della Costituzione ed i principi che reggono i rapporti tra Governo e Capo dello Stato, il primo sia il destinatario della delegazione, la Corte costituzionale ha ritenuto che, ai fini del rispetto del termine per l'esercizio del potere delegato, debba aversi riguardo alla data dell'emanazione del decreto e non a quella della deliberazione del Consiglio dei Ministri (sentt. 39/1959; 34/1960; 91/1962) né a quella successiva della sua pubblicazione. Tale conclusione è stata infine ribadita dall'art. 14 della legge 400/1988.

1.3. Le trasformazioni della delega legislativa rispetto al modello previsto dalla Costituzione.

La previsione delle disposizioni costituzionali è stata fatta oggetto di una profonda “rilettura”, ad opera della prassi parlamentare e governativa nonché della giurisprudenza della Corte Costituzionale²⁴, in base alla quale i confini rappresentati da condizioni e limiti sono

²⁴ Come ricorda PIGNATONE R., *op. ult. cit.*, p.16, n.56 il punto sullo stato di tale processo evolutivo è stato fatto nel seminario svoltosi presso la Consulta ed in merito si rinvia a AA.VV., *La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta il 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009.

stati decisamente “*allargati*”²⁵, tanto da far parlare di “[...] *un sensibile divario tra le teorie dottrinali e la prassi*”²⁶ e di “*elasticità*”²⁷ del modello italiano di delega legislativa²⁸.

La delega legislativa ha assunto così “un marcato carattere politipico, scindendosi progressivamente in figure funzionalmente e/o strutturalmente diverse”²⁹.

Le sue “trasformazioni” vedono l’affermarsi di “nuovi modelli”, quali le “deleghe comunitarie”, destinate a rendere più rapida l’armonizzazione del nostro sistema con quello comunitario, le “deleghe ad attuazione rinnovabile”, con l’adozione successiva di decreti correttivi o integrativi³⁰, le “deleghe di trasferimento”, con le quali si affida il compito del trasferimento di funzioni alle autonomie locali³¹ e della delegificazione, le “deleghe emergenziali”, per far fronte alla straordinarietà delle emergenze economiche³².

²⁵ Cfr. BERTOLISSI M., *La delega per l’attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, Federalismo fiscale, 2008 p.90

²⁶ Cfr. PALADIN L., *La formazione delle leggi, sub art. 76*, Commentario della Costituzione, a cura di G.BRANCA, Tomo II, Zanichelli, Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, p.16.

²⁷ Cfr. STAIANO S., *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990, p.16.

²⁸ BELLOCCI M.-GIOVANETTI T.-IANNUCCILLI L. (a cura di), *La delega legislativa, Quaderno predisposto in occasione del Seminario di studio in Roma, Palazzo della Consulta 24 ottobre, 2008*, www.cortecostituzionale.it/informazione/studi_ricerche.asp, pp.85 ss.

²⁹ Come evidenzia PIGNATONE R., *op.ult. cit.* p.16, n. 61 il termine è utilizzato da DE FIORES C., *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Cedam, Padova, 2001.

³⁰ Cfr. CARTABIA M., *I decreti legislativi <integrativi e correttivi>: il paradosso dell’effettività?*, in Rassegna parlamentare, 1997, p. 63.

³¹ Cfr. CIARLO P., *Il Parlamento e le fonti normative*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, a cura dell’A.I.C., Cedam, Padova, 1999, p. 168.

³² Cfr. RUOTOLO M., *Delega legislativa*, in AA.VV. *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, vol. III, Giuffrè, 2009, p. 1769.

Il processo ha certamente subito un'accelerazione negli anni più recenti per la trasformazione degli assetti politici ed istituzionali³³, ma particolarmente a seguito della “stretta” operata sull'uso dei decreti legge sin dalla sentenza n. 270 del 1996³⁴. In conseguenza della drastica riduzione dell'uso del decreto legge, *<<il Governo ha soddisfatto l'esigenza di implementare sul piano normativo il suo indirizzo ricorrendo ad altri strumenti come i decreti legislativi ed i regolamenti, trovando nella giurisprudenza costituzionale una base di legittimazione dell'espansione di queste due specie del potere normativo del governo>>*³⁵.

Non sembra causale che anche la nota sentenza della Corte Costituzionale n.171 del 2007, in materia di presupposti straordinari di necessità ed urgenza del decreto legge, *tratti congiuntamente del decreto-legge e del decreto legislativo delegato, entrambi come*

³³ I primi anni '90 hanno segnato *<<l'apertura di una fase nuova all'insegna del rafforzamento del governo e del ridimensionamento del ruolo del Parlamento nella forma di governo [...]è divenuta prevalente l'opinione secondo cui la modernizzazione del paese passa anche attraverso il rafforzamento del ruolo del governo [...]le ultime legislature hanno fatto registrare una considerevole espansione dei poteri normativi del governo, che si è potuta appoggiare, per quanto concerne il profilo giuridico, anche alla giurisprudenza costituzionale. [...]Alla luce di questi dati si afferma l'immagine del <governo legislatore>, che opera attraverso leggi di approvazione di atti del governo [...]e mediante decreti legislativi che sono di numero sostanzialmente pari alle leggi <non vincolate>. [...]Attraverso l'uso di deleghe legislative assai ampie, con principi e criteri direttivi particolarmente generici, [...]sovente accoppiato alla posizione della questione di fiducia su maxi emendamenti, si realizza lo spostamento di considerevoli quote di potere legislativo dal parlamento al governo. L'espressione del potere legislativo delegato del governo non solo non trova ostacoli nella giurisprudenza costituzionale, ma addirittura può rinvenire in esse significative giustificazioni...Ma in questo modo è difficile sfuggire alla conseguenza che sia integralmente demandato al governo il compito di ridisegnare il complessivo sistema di ripartizione dei compiti tra centro e periferia.>>*, così PITRUZZELLA G., *Corte Costituzionale e Governo*, Foro italiano, 2000, V, col. 28-32.

³⁴ Sull'intervento limitativo dell'uso del decreto legge da parte della Corte Costituzionale cfr. BIN.R.-PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 137 ss.

³⁵ PITRUZZELLA G., *La Corte Costituzionale*, op. cit., col. 30.

<deroghe> all'ordinaria competenza legislativa del Parlamento e dell'ordinaria (<di regola>) incompetenza del Governo ad emanare disposizioni aventi efficacia di legge, senza distinguere, sotto questo aspetto (il carattere derogatorio) l'una fonte governativa dall'altra³⁶.

Si deve dire che tra i tanti aspetti critici nell'uso dello strumento della delega legislativa la dottrina - all'interno della questione relativa agli "oggetti" delegabili³⁷ e che l'art. 76 Cost. pretende "definiti" sì da delimitare gli spazi dell'intervento governativo per effetto della puntuale determinazione degli scopi³⁸ - ha da tempo individuato il problema dell'ammissibilità di una delega per i "principi fondamentali"³⁹, già nel previgente testo dell'art. 117 Cost. stabiliti quale limite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni.

Invero, per le materie di legislazione concorrente, il vecchio testo dell'art. 117 Cost., al primo comma, parlava di norme regionali "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" mentre l'ultimo periodo del terzo comma del nuovo testo esclude dalla potestà legislativa regionale "la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". Tuttavia la Corte ha mostrato di rinvenire una sorta di "continuità" nelle due norme (cfr. sentenze nn. 200/205 e 343/2005).

³⁶ Cfr. ZAGREBELSKY G., *Conclusioni*, in AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008, Giuffrè, 2009, p. 323.

³⁷ PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.18.

³⁸ PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.18.

³⁹ PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.18.

La questione è stata rappresentata secondo differenti prospettive che, tuttavia, conducono inevitabilmente all'interrogativo se l'attività di *“determinazione dei principi fondamentali”*⁴⁰, che dovranno vincolare l'esercizio della potestà legislativa concorrente delle Regioni, possa, in quanto tale e pur con i limiti (elastici) connessi alla fissazione di principi e criteri direttivi e di un tempo massimo, essere delegata dal Parlamento al Governo.

Sulla risposta gli interpreti pervengono a conclusioni divergenti.

Alcuni propendono per la soluzione negativa, sottolineando, sul piano giuridico, l'importanza della funzione che mira a stabilire nelle specifiche materie le *“invarianti”* dell'ordinamento non disponibili dalle Regioni, e, sul piano politico, la delicatezza di scelte che condizionano l'esercizio dell'attività del legislatore regionale.

È stata segnalata la difficoltà di immaginare una normativa su tre livelli, di cui due *“di principio”*. Infatti *“le contraddizioni inerenti all'ammissibilità di <principi di principi> contenuti nei decreti legislativi possono essere superate solo a patto di ammettere leggi di delega assai generiche e tali quindi da lasciare ampia discrezionalità al legislatore delegato, con il rischio, però, che, in tal modo, la*

⁴⁰ PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.18.

capacità prescrittiva dei decreti legislativi possa debordare anche in disposizioni di dettaglio, in danno all'autonomia regionale⁴¹”.

O ancora, nei termini di un secco “dilemma”: “[...]una legge di delega al Governo per la determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente non può sfuggire a questo dilemma: se contenuto della legislazione delegata è davvero la determinazione dei principi fondamentali, ne risulta violato l'art. 76 Cost.; se i principi fondamentali sono, invece, nel rispetto dell'art. 76, determinati dalla legge di delega, allora non residua alcuno spazio per il legislatore delegato che non appaia invasivo della competenza legislativa concorrente delle Regioni ai sensi dell'art. 117 comma 3 Cost. o viene violato l'art. 76, o viene violato l'art. 117; tertium non datur”⁴².

Da qui l'ipotesi di una “riserva d'assemblea”⁴³, come “insurrogabilità di questa nelle delibere legislative in ordine ad una certa materia e, dunque, anche non delegabilità del potere relativo”⁴⁴, o, con più precisione, di una vera e propria “riserva di legge formale” (o riserva di Parlamento)⁴⁵.

⁴¹ PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.19.

⁴² Cfr. RUOTOLO M., *Delega, cit.*, p. 1765.

⁴³ “La migliore dottrina, si è già accennato, desume dal combinato disposto degli artt. 70, 76, 117 Cost. una riserva parlamentare per quel che concerne le norme di principio. Ciò significa non solo che, come è ovvio, il legislatore delegante non può rinunciare a determinare questi principi, ma, ancora, che non può essere oggetto di delega una c.d. <legge cornice>, dovendosi ritenere <i principi della materia>, nella competenza ripartita, meno specifici dei principi relativi ad un certo oggetto, la cui precisazione è richiesta nella legislazione delegata, così che, una volta precisati questi, non resta spazio, al legislatore delegato, per la determinazione di quelli.” cfr. CERRI A., *Delega legislativa*, Enciclopedia Giuridica Treccani, vol X, Roma., pp. 5-6.

⁴⁴ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.19.

⁴⁵ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.19.

Il giudizio arriva così ad essere particolarmente aspro per *“una soluzione che non sembra eccessivo qualificare aberrante [...] L’art. 76 Cost. [...]rende assai problematico che l’oggetto della delega stessa possa, a propria volta, essere costituito da principi; e, cioè, da determinazioni della stessa natura di quelle che dovrebbero guidarne la formulazione. Senza contare che questi ultimi (i principi-se così può dirsi-<al quadrato>), essendo finalizzati alla formulazione di altri principi, verrebbero fatalmente ad assumere un carattere di assoluta evanescenza⁴⁶”*.

Altri, invece, si dichiarano inclini ad una soluzione positiva in quanto ritengono che la richiamata evoluzione dello strumento, cui è sottesa una trasformazione dei rapporti tra poteri, porti a legittimare una lettura tollerante per la quale non esistono ostacoli a che il Governo venga investito di tale compito.

Secondo costoro, la tesi della sovrapposizione di principi, sebbene suggestiva, *“non appare del tutto convincente, soprattutto ove si rifletta che i principi e i criteri direttivi di cui all’art. 76 hanno una dimensione diversa e più generale rispetto ai principi fondamentali di cui all’art. 117; sicchè ben può il Parlamento, come talvolta del resto è avvenuto, delegare al Governo, anche in parte, la disciplina di una materia appartenente alla competenza concorrente regionale,*

⁴⁶ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.* p.19.

demandandogli altresì il compito di specificare i principi fondamentali vincolanti le Regioni, naturalmente fornendo al Governo stesso i principi e i criteri direttivi per l'esercizio del potere delegato."⁴⁷.

Sulla questione la Corte Costituzionale ha assunto già con la sentenza n. 359 del 1993 un atteggiamento *"tollerante"*⁴⁸ verso il legislatore, così come era avvenuto per altri giudizi pronunciati in relazione alla delegazione legislativa, riconoscendo che *"non possono sussistere dubbi in ordine alla possibilità che i <principi fondamentali> di cui all'art. 117 della Costituzione possano essere enunciati anche in una legge delegata, stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai <principi e criteri direttivi> previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione"*.

Invero la perentoria affermazione⁴⁹, di risposta alla questione sollevata da un ricorso della Regione Lombardia, risulta quasi un *"obiter dictum"* all'interno di una sentenza più che altro connotata da una grande attenzione per la tutela degli ambiti, quello statale e quello regionale, di rispettiva competenza, tanto che gli interpreti hanno

⁴⁷ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.20.

⁴⁸ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.20.

⁴⁹ Così PIGNATONE R., *op.ult. cit.* p.20.

osservato come essa vada letta nel riferimento alla specifica fattispecie⁵⁰ e, secondo alcuni, debba considerarsi superata⁵¹.

Come è stato osservato⁵² il dibattito si è infiammato⁵³ a seguito dell'approvazione della legge 5 giugno 2003, n. 131 (meglio nota come "*legge La Loggia*"), con la quale il Parlamento conferiva delega al Governo in materia di "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3*"⁵⁴, nonché dell'inevitabile contenzioso costituzionale concluso dalla sentenza n.280 del 2004⁵⁵.

La legge n. 131 del 2003, con il quarto comma dell'art. 1, affidava, seppur "*in sede di prima applicazione*", al Governo il "*difficile (e forse, per molti versi, pressochè impossibile) compito di operare una ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dal novellato art. 117 Cost.*"⁵⁶.

Nei successivi commi quarto e quinto, dichiarati illegittimi dalla Corte, essa dettava i principi ed i criteri direttivi per l'attuazione della delega.

⁵⁰ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.20.

⁵¹ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.20.

⁵² Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.20.

⁵³ Tra i molti contributi cfr. BASSANINI F., *Commento, cit.*, pp. 36 ss.; BIN R., *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale. Commento all'articolo 1, commi 2-6*, in AA.VV., *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. FALCON, Bologna, 2003, p. 21 ss..

⁵⁴ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.21.

⁵⁵ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.21.

⁵⁶ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.21.

Con tale iniziativa legislativa, adottata con l'avvio della precedente legislatura, il Governo aveva inteso dare esecuzione e sviluppo a una riforma costituzionale non condivisa e caratterizzata comunque dalla mancanza di una disciplina transitoria o di prima attuazione⁵⁷.

Nello sforzo di moderare l'impatto del contrasto con i principi costituzionali sulla delega legislativa, il provvedimento poneva l'accento sul carattere di “*ricognizione*”⁵⁸ (frutto di un apposito emendamento teso a tutelare le prerogative del Parlamento)⁵⁹ dell'attività delegata e sulla sua “*transitorietà*”⁶⁰.

Proprio questi due elementi sono posti alla base della decisione assunta nella sentenza della Corte n. 280 del 2004, con cui viene dichiarata la illegittimità costituzionale “*soltanto*” dei commi 5 e 6 e non fondata la questione proposta sul comma 4.

Come è stato rilevato⁶¹ la sentenza è stata accolta con giudizi discordanti dalla dottrina.

Per taluni con essa “*la Corte –questa volta- sembra avere fatto pagare al legislatore delegante <un conto più salato> del solito per*

⁵⁷Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.21.

⁵⁸Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.* p.21.

⁵⁹Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*p.21.

⁶⁰ Tale requisito non è stato ritenuto molto convincente: “*Al di là dell'esplicita dichiarazione che il sistema della delega legislativa vale solo <in prima applicazione [...]fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali>, e dovrebbe quindi essere provvisorio e contingente, in realtà non è possibile prevedere se e quando il Parlamento approverà le nuove leggi cornice. [La nuova legge suscita il timore che]essa dia vita ad una specie di succedaneo (tendenzialmente permanente)della legislazione di cornice, senza le garanzie offerte dall'art. 11, comma 2, della legge cost. n. 3 del 2001per l'approvazione di qualsiasi progetto di legge <riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 [...]della Costituzione>*” così CAVALIERI P., *Art. 1, Commento alla legge La Loggia*, Torino 2004, pp. 19-20.

⁶¹Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.22.

non aver definito in modo adeguato i principi e criteri direttivi nella legge delega”, non limitandosi alla consolidata lettura <minimale> del suo oggetto, ma spingendosi oltre ad incrinare ed inficiare l’efficacia formale dei decreti legislativi <meramente ricognitivi> dei principi fondamentali⁶².

Altri sottolineano che la sentenza, pur accogliendo, ma solo parzialmente, le argomentazioni delle ricorrenti, anche laddove si pronuncia per l’infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate avrebbe assestato un forte colpo alla credibilità di uno degli aspetti qualificanti dell’intero progetto normativo tradottosi nella legge *“La Loggia”*⁶³.

Ma, proprio tra i più critici verso il provvedimento, emerge l’opinione che essa costituisca la conferma, con il suo indirizzo *“mediano e conciliante”*⁶⁴ della scelta della delega sicchè *“il Governo ha, ormai, la via spianata e, volendo, può perciò rimboccarsi le maniche per dar seguito al mandamus parlamentare. [...]il sostanziale avallo offerto alla delega può portare a quella temuta (da non poca dottrina) stabile formazione dei principi ad opera del Governo, [...]l’ulteriore nihil obstat alla <politica delle deleghe> quale metodo della legislazione (e, dunque, per il consolidamento dello squilibrio che, in occasione*

⁶² Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.22.

⁶³ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.22.

⁶⁴ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.22.

della loro messa in atto, viene a registrarsi in seno ai rapporti tra gli organi della direzione politica) ”⁶⁵.

La sentenza si presta, in effetti, ad una molteplicità di letture, nel suo tentativo di percorrere una *“terza ed impervia via”* che salvaguardi le esigenze di integrità dei principi e quelle di una già troppo a lungo rinviata attuazione della riforma costituzionale.

È stato affermato⁶⁶ che in termini generali è discutibile che essa in sé costituisca (come sembra che la Corte abbia ritenuto nelle sue successive pronunce che la richiamano) un’ulteriore conferma dell’ammissibilità dello strumento della legge di delegazione in materia di principi fondamentali.

Infatti il suo riferirsi ai precedenti (la già citata sentenza n. 359/1993 e la n. 303/2003⁶⁷) è unicamente teso ad escluderli (*“non tanto per la ragione”*, si legge nel testo) dal suo iter argomentativo. Né la Corte, nell’ammettere la possibilità di delega in *“determinate circostanze”*, fornisce (come già era avvenuto nella sentenza n. 359/1993) l’indicazione di *“circostanze”* o *“motivazioni”* alla sua conferma del precedente⁶⁸.

La necessaria condizione imposta dalla Corte per il salvataggio della delega è la *“forza di legge, per così dire, <depotenziata>”* dei decreti

⁶⁵ Cfr., PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.22.

⁶⁶ Cfr. R. PIGNATONE, *op. ult. cit.*, p.22.

⁶⁷ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.23.

⁶⁸ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.23

ricognitivi e transitori⁶⁹, ridotti a mera riproduzione dell'esistente. Solo così può ritenersi non violata la potestà legislativa concorrente delle Regioni, trattandosi di *“un quadro di orientamento destinato ad agevolare-contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi- il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali”*.

È quella che la stessa Corte, ricorrendo ad una *“categoria”* elaborata in un suo richiamato precedente (la sentenza n. 427/2000)⁷⁰, definisce *“una lettura <minimale> della delega [tale] da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente”*.

Un esito, peraltro prefigurato dalla dottrina⁷¹, per cui i decreti legislativi scaturenti da delega in tema di principi fondamentali per materie di legislazione concorrente (nella specie, oltre tutto, privati di principi e criteri direttivi dichiarati illegittimi⁷²) sono atti aventi forza

⁶⁹ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.23.

⁷⁰ Cfr. Lo ricorda anche CUOCOLO F., *La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 della l. 131 del 2003*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, p. 2818 e nota 30, aggiungendo: “[...] se un'interpretazione di questo tipo prendesse piede lo stesso istituto della delegazione legislativa, quale oggi risulta dall'art. 76 Cost., ne risulterebbe profondamente alterato”.

⁷¹ Cfr. CUOCOLO F., *op. ult. cit.* p. 2818; cfr. anche CUOCOLO F., *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione*; Quaderni Regionali, 2003, pp. 721 ss.

⁷² *“La torsione del figurino costituzionale si consuma, infatti, senza riparo nel momento in cui si ammette che possa darsi un tipo di delega <necessariamente> privo di (principi e) criteri direttivi [...]”. Un significato che-come si viene dicendo- si traduce nell'ennesima forzatura di un sistema*

di legge soltanto in senso formale, poiché tale <forza> effettivamente non hanno⁷³.

La Corte torna sul tema con la sentenza n. 50 del 2005, che, sebbene pronunciata asseritamente nel solco dei precedenti già considerati, adotta una differente prospettiva intesa a “ridimensionare” e “spostare” la questione.

La sentenza permette una significativa considerazione circa i limiti di ammissibilità nel ricorso proposto dalle Regioni ai sensi del secondo comma dell’art. 127 Cost. di questioni riguardanti norme costituzionali diverse dagli artt. 117, 118 e 119 soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali⁷⁴.

Anche di recente, d’altronde, la Corte, ha tenuto a sottolineare: *“Quanto, infatti, all’ipotizzato contrasto con i citati parametri costituzionali, deve ribadirsi il consolidato orientamento di questa Corte (ex multis, sentenze n.289 e n. 216 del 2008), secondo il quale le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze legislative, essendosi ammessa la*

delle fonti oramai praticamente abbandonato a se stesso, alle spinte più vigorose che, secondo occasione, al suo interno si manifestano, orientandone i non di rado tortuosi ed improvvisati sviluppi”. Così RUGGERI A., *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l’autonomia*, 28 luglio 2004, in www.federalismi.it p. 3.

⁷³ Significativamente formulato in termini concessivi è il relativo passaggio argomentativo della Corte: “è ben vero che la <forza di legge> caratterizza i decreti delegati, ma nel caso di specie, ...”.

⁷⁴ Si tratta di un profilo spesso sottolineato nelle pronunce della Corte (tra le tante, sentenze n. 503 del 2000, 274 del 2003, n. 4, n. 6 e n. 196 del 2004, n. 50 del 2005).

deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite; circostanza, questa, non ravvisabile nel caso di specie”⁷⁵.

È stato rilevato che⁷⁶ questo è un profilo di cui non bisogna sottovalutare la rilevanza, dal momento che ad esso è spesso dovuta la scarsa motivazione sul punto in commento di molte pronunce.

Di seguito, nella stessa sentenza n. 50 del 2005, la Corte affronta il nodo interpretativo ad essa proposto con una sottolineatura della “mutevolezza” dei livelli di definizione delle “materie”, per cui “la nozione di <principio fondamentale> [...] non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità”. Ne vien fatto discendere che “il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statuale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte”.

Sulla base di queste premesse non sembrerebbe facile fondare un’affermazione sul tema controverso.

Eppure la Corte, senza ulteriori specificazioni, elabora la seguente “soluzione” interpretativa: “La lesione delle competenze legislative

⁷⁵ Sentenza n. 237 del 2009.

⁷⁶ Cfr. PIGNATONE R., *op. ult. cit.*, p.24.

regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'avere il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali”.

L'ambito del giudizio viene quindi ricondotto alla *vexata quaestio* “*principi vs. norme di dettaglio*”⁷⁷, nell'assunto che soltanto in questo modo sia possibile verificare l'effettività della lesione ai danni della potestà regionale⁷⁸.

L'enunciato principio di “*non lesività*” in sé dell'uso della delega per i principi fondamentali, ferma restando l'indagine sulla loro “*invasività*” della sfera di competenza regionale, è stato successivamente ripreso in altre tre pronunce del 2005 (sono le sentenze 205, 270 e 384).

In esse si ribadisce che “*ben può lo Stato, in materie di competenza concorrente, dettare i principi fondamentali per mezzo di leggi delegate*” (sentenza 205/2005), si precisa come “*la giurisprudenza di questa Corte sia ferma nell'ammettere la possibilità dell'utilizzazione*

⁷⁷ Cfr. BIN R.-PITRUZZELLA G., *Le fonti*, cit. p. 15.

⁷⁸ Nella sentenza, a differenza che nella precedente pronuncia, sono “[...]i limiti del legislatore delegante a fissare i soli principi e criteri direttivi e non anche il dettaglio [...] la Corte sembra ora giustificare una delega [...] a condizione che il Parlamento si limiti ai soli principi e non anche al dettaglio e che, analogamente, il Governo rimanga nei confini di un corretto esercizio della delega, senza invadere la competenza regionale con il dettaglio” così SEGRES G., *Riassetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente*, *Le Regioni*, n.1, 2006, p. 97.

della formazione mediante il procedimento di delega legislativa al fine di dettare i principi fondamentali di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., dal momento che questi ultimi possiedono caratteristiche e livelli di specificità in astratto compatibili con il menzionato procedimento normativo” (sentenza n. 205/2005), e si dichiara “l’infondatezza della censura riguardante l’illegittimità dello strumento della delega legislativa per la determinazione di principi fondamentali” perché “principi e criteri direttivi, concernenti i limiti della delega legislativa, e principi fondamentali di una materia svolgono funzioni diverse come diverse sono le loro caratteristiche. Non è pertanto lo strumento della delegazione ad essere illegittimo ma possono esserlo in concreto i modi in cui essa viene disposta e attuata” (sentenza n. 384/2005).

È stato osservato che⁷⁹ tante pronunce, così ravvicinate nel tempo e tutte nella medesima direzione, costituiscono un ben preciso segnale interpretativo e non sembra un caso se negli anni seguenti la questione non è stata affrontata in termini differenti⁸⁰.

⁷⁹ Come osserva R. PIGNATONE *op. ult. cit.* p. 25 n. 108: “appare sufficiente citare la sentenza n. 278 del 2010, nella quale la Corte ha rigettato il ricorso della Regione Lazio, con il seguente passaggio motivazionale”: “La questione non è fondata, come questa Corte ha già più volte affermato (sentenze n. 50 del 2005, n. 280 del 2004 e n. 359 del 1993), poiché la ricorrente erroneamente confonde il grado di determinatezza proprio dei principi e dei criteri direttivi della delega con quello, qualitativamente distinto e perciò non necessariamente coincidente, dei principi fondamentali in materia concorrente. Ciò consente, in linea di principio, l’impiego della delega legislativa anche nelle materie a potestà legislativa ripartita, come –d’altra parte– confermato dalla sua utilizzazione tutt’altro che infrequente anche in passato”.

⁸⁰ Cfr. SERGES G., *Riassetto normativo*, cit., p. 111; R. PIGNATONE, *op.ult. cit.* p.25.

Addirittura nella relazione del Presidente sull'attività della Corte relativa al 2009 è scomparso il tradizionale paragrafo annualmente dedicato alle pronunce in materia di delegazione legislativa.

Ciò nondimeno è stato affermato⁸¹ che le appena ricordate pronunce non sembrano idonee a rappresentare un'adequata definizione della controversia interpretativa, anche per l'apodittica motivazione che non offre alcun valido fondamento alla posizione assunta.

Si osservi come, anche di recente (con la sentenza n.54 del 2007, poi ripresa dalla n. 230 del 2010) sia stato ribadito il corretto dispiegarsi dell'esame dinnanzi alla Corte in caso di delega: *"... il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complesso di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme introdotte dal*

⁸¹ Cfr. R. PIGNATONE, *op. ult. cit.*, p. 25; *"Per quanto riguarda la Corte costituzionale, sempre più necessari appaiono il suo impegno attivo e l'abbandono di eccessive pratiche di self-restraint, di cui peraltro, come si è visto, cominciano a manifestarsi i primi segnali... In conclusione, sembra che la Corte abbia a disposizione una gamma di strumenti idonei ad effettuare-certo per quanto è nei limiti del suo sindacato- un'opera di restauro, anche contro gli abusi della delega legislativa, degli equilibri del sistema costituzionale delle fonti e del principio di centralità del Parlamento"*. Così HEMMING ANZON A., *I problemi attuali del sindacato della Corte Costituzionale sulla delega legislativa*, in AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008, Giuffrè, 2009; pp. 26-27.

legislatore delegato (v., ex plurimis e tra le più recenti, sentenze n.125 e n. 199 del 2003) ”.

Pertanto il controllo non può esaurirsi nella verifica dei risultati dell'attività delegata, seppur alla luce della delega come norma interposta.

Inoltre è stato osservato⁸² che occorre tener conto, da un lato, del fatto che la nuova cornice determinata dalla riforma del Titolo V richiama l'attenzione sul *“rispetto della riserva di assemblea che l'art. 11 della l. cost. del 2001 stabilisce per le leggi destinate a contenere principi fondamentali di potestà concorrente”*⁸³ e, dall'altro, che si è venuta a creare una tangibile aspettativa che al più presto la Corte adotti, anche per la delega legislativa, un atteggiamento analogo a quello che ha provocato l'inversione di tendenza in materia di uso del decreto legge. Come sopra ricordato, la nota sentenza n. 171/2007 ha espresso un principio generale: *“È opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione della legge, l'adozione*

⁸²Cfr. RUOTOLO M., *I limiti*, cit., pp. 84-87; PIGNATONE R., *op. ult. cit.*, p.27.

⁸³ Cfr. TARLI BARBIERI G., *La delega*, cit., p. 203.

delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo.

A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che <la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere> (art.70).

In determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione.”.

E già la sentenza n. 54/2007, pur riconoscendo la legittimità della norma impugnata, aveva sottolineato come “in via generale sia auspicabile una maggiore specificazione nella determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante affinché non sia alterato l'assetto costituzionale delle fonti”.

2. La legge di delega n. 42 del 2009: contenuto.

È opportuno ora richiamare sinteticamente il contenuto della legge in esame e gli obiettivi che si vorrebbero realizzare tramite “la via italiana al federalismo fiscale”.

I punti principali del decreto legislativo sono i seguenti.

Nessun aggravio per i cittadini. Il passaggio al nuovo sistema non può, nelle intenzioni del legislatore, produrre aggravii del carico fiscale nei confronti dei cittadini: alla maggiore autonomia impositiva di Regioni ed enti locali corrisponderà una riduzione dell'imposizione statale. La pressione fiscale complessiva dovrà anzi ridursi e ad ogni trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie dovranno corrispondere trasferimenti di personale, in modo da evitare duplicazioni o costi aggiuntivi.

Autonomia impositiva. Finisce il sistema di finanza derivata, sulla base della spesa storica, e si passerà gradualmente all'autonomia impositiva ed al criterio dei costi standard: in luogo del finanziamento della spesa storica, che può consentire anche sprechi o inefficienze, si farà riferimento ai costi corrispondenti ad una media buona amministrazione (costi standard). Viene prevista un'effettiva autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali. Vi saranno quindi tributi di cui le amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi. I tributi dovranno garantire la flessibilità,

manovrabilità e territorialità; le amministrazioni più efficienti, che sanno contenere i costi a parità di servizi, potranno così ridurre i propri tributi. In particolare il d. lgs. 23 del 2011 ha dettato disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale. All'art. 1 di detto decreto si afferma che "I decreti legislativi che disciplinano i tributi delle regioni, emanati ai sensi degli articoli 2 e 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, si coordinano con le disposizioni del presente decreto". All'articolo 2 si stabilisce che a decorrere dall'anno 2011 sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio il gettito o quote di gettito dei seguenti tributi:

- 1) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n.131;
- 2) imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5 dell'art. 2 del decreto in esame, dove è stabilito che il gettito delle imposte ipotecaria e catastale relative agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto resta attribuito allo Stato;
- 3) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;

4)imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;

5)tributi speciali catastali;

6)tasse ipotecarie;

7)cedolare secca sugli affitti di cui all'art. 3 del d.lgs. in questione, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 8 dell'art. 2 del medesimo d.lgs.

Inoltre il d.lgs in esame precisa all'art.2 comma 3 che per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 2, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'art. 13 della l. n. 42 del 2009. Il decreto, inoltre, prevede una serie di incentivi per rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e incentivare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario: ad es. l'art. 10 lett. a) stabilisce che è assicurato al comune interessato il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto. Sono poi previsti tributi per finanziare i comuni.

L'art. 3 del decreto 23/2011 disciplina la **cedolare secca sugli affitti**.

L'art. 4 disciplina **l'imposta di soggiorno**. L'art. 6 **l'imposta di scopo**. In particolare la norma stabilisce che con regolamento da

adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 400 del 1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il 31 ottobre 2011, è disciplinata la revisione dell'imposta di scopo di cui all'art. 1, comma 145, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in modo tale da prevedere: a) l'individuazione di opere pubbliche ulteriori rispetto a quelle indicate nell'art. 1, comma 145, della legge 27 dicembre 2006; b) l'aumento, sino a dieci anni, della durata massima di applicazione dell'imposta stabilita dall'art. 1, comma 147, della citata legge n. 296 del 2006; c) la possibilità che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare.

L'art. 7 del d.lgs. 23/2011 dispone che per il finanziamento dei comuni, in sostituzione dei tributi indicati rispettivamente negli articoli 8, comma 1 e 11, comma 1, del medesimo decreto, a decorrere dall'anno 2014 sono introdotte nell'ordinamento fiscale due nuove forme di imposizione municipale: a) una imposta municipale propria; b) una imposta municipale secondaria.

L'imposta municipale propria è istituita a decorrere dall'anno 2014, e sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli

immobili. L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale.

In base all'art. 11 del d.lgs 23/2011 l'imposta municipale secondaria è introdotta, a decorrere dall'anno 2014, con deliberazione del consiglio comunale, per sostituire le seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi e aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari. L'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza è abolita a decorrere dall'introduzione di tale tributo.

Con il d.lgs 68/2011, invece, si è disciplinata l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario. Obiettivo del decreto in esame è quello di assicurare l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali. Vengono individuate le compartecipazioni delle regioni a statuto ordinario al gettito di tributi erariali e i tributi delle regioni a statuto ordinario, e sono disciplinati i meccanismi perequativi che costituiscono le fonti di finanziamento del complesso delle spese delle stesse regioni. Le Regioni disporranno, per il finanziamento delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni (in specie: sanità, istruzione, assistenza e in modo analogo trasporto pubblico locale), di:

tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione tra il tipo di tributo ed il servizio erogato; di un'aliquota o addizionale IRPEF; della compartecipazione regionale all'IVA; di quote specifiche del fondo perequativo. In via transitoria, le spese saranno finanziate anche con il gettito IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi. I Comuni, invece, disporranno di tributi propri derivanti da tributi già erariali. In particolare, per le funzioni fondamentali disporranno della compartecipazione e dell'addizionale IRPEF. Disporranno anche di tributi di scopo legati ad esempio ai flussi turistici o alla mobilità urbana. Le Province disporranno di tributi propri o di scopo; in particolare, le funzioni fondamentali saranno finanziate da una compartecipazione all'IRPEF.

Perequazione. Nel quadro del superamento del criterio della spesa storica, si farà riferimento ai costi standard; sarà assicurata l'integrale perequazione per gli enti con minore capacità fiscale per abitante, per le spese riconducibili ai livelli essenziali, per le Regioni, ed alle funzioni fondamentali, per gli enti locali. Il fondo perequativo per i livelli essenziali delle prestazioni sarà alimentato, per le Regioni, dalla compartecipazione all'IVA; per le altre spese dall'addizionale regionale IRPEF. La perequazione ridurrà le differenze delle capacità fiscali senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel

tempo secondo l'evoluzione del quadro economico. Le Regioni potranno ridefinire la perequazione degli enti locali fissata dallo Stato, d'intesa con gli stessi enti.

Sin dalle sentenze 16/2004 e n. 17/2004 la Corte costituzionale attesta che il novellato art. 119 Cost. è un saldo riferimento per un modello di finanziamento della finanza regionale incentrato sul sistema della compartecipazione a quote di tributi statali

Garanzie per gli enti locali. I tributi per gli enti locali saranno stabiliti dallo Stato o dalla Regione, in quanto titolari del potere legislativo, con garanzia di un significativo margine di flessibilità e nel rispetto dell'autonomia propria dell'ente locale. Gli enti locali disporranno di compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, a garanzia della stabilità dell'ente.

Città metropolitane e Roma capitale. Sono previste specifiche disposizioni per le aree metropolitane, la cui autonomia di entrata e di spesa dovrà essere commisurata alla complessità delle più ampie funzioni.

Coordinamento dei diversi livelli di governo. Dovrà essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da rendere evidente i diversi flussi finanziari tra gli enti; è stabilito il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun ente locale nonché l'introduzione a

favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi di un sistema rispettivamente premiante e sanzionatorio.

Attuazione degli artt. 119, quinto e sesto comma, Cost. È prevista una specifica disciplina per l'attribuzione di risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati enti locali e Regioni: gli interventi sono finanziati con contributi speciali del bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. È prevista anche la possibilità di forme di fiscalità di sviluppo. Viene data inoltre attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost. sul trasferimento dei beni dallo Stato al patrimonio di Regioni ed enti locali.

Regioni speciali. Dovrà essere assicurato il concorso delle Regioni speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti. Specifiche modalità devono essere individuate per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale. In effetti, per quanto concerne l'applicazione dell'art. 119 Cost nei confronti delle Autonomie a statuto speciale, la Corte costituzionale si è espressa in varie occasioni e su diversi aspetti. Già la sent. n. 425/2004, sul sesto comma dell'art. 119, ha affrontato il tema del regime di autonomia finanziaria delle Autonomie speciali. In

quella sede la Corte ha, in primo luogo, premesso che il limite all'indebitamento non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo che già nel previgente regime il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata.

In secondo luogo, la Corte si è mostrata ben consapevole del fatto che i vincoli alla potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata non trovano più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie. Ma la Consulta non ritiene che ciò accada in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario, in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti. La Corte afferma quindi che la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato "aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di

finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei”⁸⁴, come quelli relativi al c.d. patto di stabilità interno.

La posizione della Corte è riemersa anche nella sentenza 190/08: il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica, connessi ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all’art. 119 della Costituzione si impone anche alle Province autonome nell’esercizio dell’autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale⁸⁵: vi è, pertanto, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti all’autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall’art. 119 della Costituzione e limiti posti all’autonomia finanziaria delle Autonomie dello statuto speciale⁸⁶. Secondo la sent. n.82/07 l’orientamento descritto vale anche per i limiti di spesa. Tale sentenza, però, ribadisce che gli obblighi imposti alle Autonomie speciali devono essere contemperati e coordinati con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono, in forza dei loro statuti. Il metodo dell’accordo deve considerarsi quindi un’espressione della descritta autonomia finanziaria e del contemperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal c.d. “patto di stabilità”⁸⁷, metodo che deve

⁸⁴ Cfr. sent. Corte cost. n. 36/04.

⁸⁵ Cfr. sent. Corte cost. n. 82/07 e 88/06.

⁸⁶ Cfr. sent. Corte cost. n. 169/07, 82/07, 417/05, 353/04, 36/04, 416/1995 e 267/06.

⁸⁷ Cfr. sent. Corte cost. 353/04.

essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi. Il metodo dell'accordo deve risultare tuttavia compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni speciali devono farsi carico.

È noto che le Autonomie a statuto speciale godono di specifici regimi finanziari, la cui ratio⁸⁸ è da ricondurre all'esigenza di porre a disposizione di Regioni e Province autonome, cui la Costituzione e gli Statuti assegnano più ampie e significative competenze, risorse finanziarie maggiori, e comunque più adeguate alla più elevata quantità e qualità delle attribuzioni loro spettanti.

In tale ambito si può ricordare la sentenza n. 102/2008, con la quale la Corte si è pronunciata su una serie di imposte regionali istituite dalla Regione Sardegna (plusvalenze delle seconde case, seconde case ad uso turistico, scalo turistico degli aereomobili e delle unità da diporto e sulle imposte di soggiorno: le c.d. "tasse sul lusso"). La sentenza conferma in sostanza che il vincolo all'esercizio della potestà impositiva regionale posto dallo Statuto sardo (armonia con i principi del sistema tributario dello Stato) è condizione di maggiore autonomia rispetto a quello dell'"osservanza dei principi fondamentali di

⁸⁸ Cfr. sent. Corte cost. 381/1990.

coordinamento del sistema tributario” previsto per le Regioni a statuto ordinario.

Secondo la Corte, infatti, il limite dell’armonia con i principi del sistema tributario consente alla Regione Sardegna di valutare essa stessa la coerenza del proprio sistema tributario rispetto a quello statale, conformando i propri tributi agli elementi essenziali, allo “spirito” di quest’ultimo nel suo complesso ed alla ratio dei singoli istituti che lo compongono. La Corte pertanto si pronuncia -nella sentenza 102/2008- con principale riferimento alle norme statutarie: fatta eccezione per l’imposta sugli aeromobili ed unità da diporto, la sentenza ha giudicato illegittime le norme istitutive delle altre imposte, in quanto non in armonia con i principi del sistema tributario statale.

Fase transitoria. Saranno garantite in primo luogo la gradualità del passaggio, in modo non traumatico, dal vecchio sistema basato sulla spesa storica al nuovo sistema fondato sul criterio dei costi standard. In secondo luogo la sostenibilità del passaggio da parte di tutti i soggetti istituzionali.

Infine, la congruità delle risorse a disposizione di ogni livello di governo.

Salvaguardia. L’attuazione della legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita. Le

maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determineranno una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo.

Come appena visto dalla legge sono scaturiti 9 decreti attuativi:

1)Federalismo demaniale (in vigore); 2)Roma Capitale (in vigore); 3)Fabbisogni standard (in vigore); 4)Federalismo municipale (in vigore); 5)Autonomia tributaria di regioni e province (GU 12 maggio 2011); 6)Perequazione e rimozione squilibri (GU 22 giugno 2011); 7)Sanzioni e premi per regioni, province e comuni (il CdM del 28 luglio 2011 ha approvato in via definitiva il decreto); 8)Armonizzazione sistemi contabili (GU 26 luglio 2011); 9)Ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma Capitale (Schema di decreto trasmesso alla Presidenza il 21 novembre 2011).

3. I dubbi di costituzionalità della legge di delega n. 42 del 2009.

Tra le questioni dibattute in dottrina sulla legge di riforma, talune attengono al rapporto della legge n. 42/2009, in quanto legge di

delegazione, con la Costituzione, come d'altro canto era prevedibile per una legge di riforma che, nella sua stessa intitolazione, si propone attuativa di norma costituzionale⁸⁹.

Come è stato rilevato⁹⁰ le poche voci dissenzienti avevano formulato osservazioni che meritano indubbiamente attenzione.

Un primo filone di interventi critici attiene alla forma in cui la delega è espressa e ne contesta la coerenza con le condizioni ed i limiti imposti dall'art. 76 della Costituzione⁹¹.

Tra le osservazioni più frequenti, quelle sulla genericità di principi e criteri direttivi, nonché degli oggetti.

È stato addirittura affermato che *“niente, nella legge, è chiaramente identificato”* e che per la precisazione di molti aspetti è stata rinviata al legislatore delegato, tanto che *“per questa insufficienza di contenuti, si può avanzare il dubbio di una non piena conformità della legge alla*

⁸⁹ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 4 ss. Pur sottolineando *“il merito di tentare di colmare il vuoto normativo ponendosi come legge generale di coordinamento della finanza pubblica, in espressa attuazione dell'art. 119 Cost.”*, contesta la scelta di un'attuazione ad esso limitata anziché estesa all'intero Titolo V, G. RIVOSECCHI, *La delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata*, in www.amministrazioneincammino.it, p.3. Di diverso avviso si mostra D. CABRAS, *(Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento*, 10 giugno 2009, in www.federalismi.it n. 11/2009) secondo il quale *“la legge n. 42, infatti, appare in realtà attuativa più che del solo art. 119, del titolo V della Costituzione nel suo complesso che, nelle more del riconoscimento di autonomia di entrata e, sotto numerosi profili, di spesa a Regioni ed enti locali, è risultato per molti aspetti privo di effettività”*.

⁹⁰ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.7.

⁹¹ Per un'ampia rassegna cfr. BELLOCCI M.-GIOVANETTI T.-IANNUCILLI L. (a cura di), *La delega legislativa, Quaderno predisposto in occasione del Seminario di studio in Roma, Palazzo della Consulta 24 ottobre, 2008*, www.cortecostituzionale.it/informazione/studi_ricerche.asp.

Costituzione per <difetto di delega>. Infatti il suo oggetto non è definito ed è rinviato al Governo un numero eccessivo di decisioni”⁹².

Ed ancora: “La legge delega sul federalismo fiscale approvata dal Parlamento non costituisce <una svolta storica> ma è solo un contenitore ricco di principi più ampi della portata della delega e più avaro nella precisazione dei criteri direttivi che dovrebbero lasciare prevedere le forme di imposizione per i diversi livelli di governo locale⁹³”.

Sono stati espressi dubbi sul procedimento previsto per la redazione dei decreti legislativi.

Molto è stato scritto sul mancato utilizzo della Commissione Bicamerale per le questioni regionali, anche a prescindere dall'integrazione della sua composizione ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

Veniva già segnalato in termini generali, in sede di audizione al Senato, dove si parlava di un Parlamento *“espropriato due volte: la prima nella predisposizione dei decreti legislativi, perché siamo di fronte ad una delega che lascia ampio campo libero al Governo, con la collaborazione della Commissione paritetica... Il secondo fattore di emarginazione delle Assemblee rappresentative sta nella funzione di*

⁹² PEREZ. R., *I tributi delle regioni*, in AA. VV., *La legge delega sul federalismo fiscale*, Giornale di diritto amministrativo, 2009, (8), p. 817.

⁹³ Si tratta del giudizio fortemente critico di DE MITA E., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 85.

gestione, adeguamento e controllo dei nuovi meccanismi che è affidata- a norma dell'art. 4- ad una Conferenza permanente ad hoc... ”⁹⁴.

A proposito della previsione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale si è lamentato che illegittimamente il nuovo organo parlamentare aperto ai rappresentanti delle autonomie, istituito in virtù di una disposizione di legge ordinaria, finisca per esautorare [...] la c.d. “bicameralina”, prevista dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, realizzando una *“evidente e [...]anche inutile frode alla volontà del legislatore costituzionale del 2001 ”*⁹⁵.

E già nel corso del dibattito sulla riforma del Titolo V, era stata sostenuta l'inaccettabilità della *“disattivazione [...]di una norma costituzionale”*, poiché *“la riserva di Assemblea non è sotto alcun aspetto condizionata dall'attuazione del primo comma dell'art. 11, e cioè all'allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali ”*⁹⁶.

⁹⁴ T. GROPPi, *Audizione di esperti alle Commissioni Riunite 1°, 5° e 6° del Senato della Repubblica nella indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale del 12 novembre 2008-resoconto stenografico n.2*

⁹⁵ D'ANDREA A., *Prima del (o comunque insieme al) decentramento fiscale occorrerebbe definire funzioni e compiti amministrativi delle autonomie territoriali*, Diritto e pratica tributaria, 2009, I, pp. 246-247.

⁹⁶ “[...]la riserva di Assemblea e il carattere garantistico della disciplina costituzionale postulano che il procedimento si svolga interamente e soltanto in Parlamento [...]non si può accettare una interpretazione del sistema costituzionale che consenta a un atto normativo ordinario (quale sarebbe la legge di delega) la disattivazione, sia pure “eventuale”e soltanto per un periodo di tempo limitato e con riferimento a un settore definito, di una norma costituzionale (in questo caso l'art. 11 in entrambi i suoi commi)” così PIZZETTI F., *Audizione del Presidente dell'A.I.C. ai quesiti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Il ruolo dei pareri nel procedimento di delegazione e nella successiva attuazione è, d'altro canto, sempre stato oggetto di controversi giudizi.

*“Da un punto di vista politico, assegnare un compito siffatto agli organi parlamentari risponde certo alle ragioni per le quali talora si fa ricorso alla delega: nella non-volontà, nella incapacità, di porre direttamente- con la legge formale- le norme base della disciplina, garantendo questo interesse e sacrificando quello, si sposta in capo al Governo il compito di scegliere, limitandosi alla fissazione di principi generalissimi (sui quali è assai più facile dirsi d'accordo), e allo stesso tempo ci si riserva un ulteriore spazio di intervento e contrattazione in sede di commissione”*⁹⁷.

E le apposite “*commissioni di monitoraggio*” istituite dal provvedimento, di dichiarata suggestione comparatistica ma considerate estranee ai ruoli istituzionali, sono state accusate di determinare la “*marginalizzazione delle Assemblee elettive*”⁹⁸.

⁹⁷ AMBROSI A., *Deleghe legislative e riforme tributarie: questioni vecchie e nuove sull'art. 76 Cost.*, in *Rivista di diritto tributario*, 2001, (3), p. 259. Del ruolo di “*consulente del vero centro di decisione politica*” assunto dal Parlamento in caso di deleghe “*ampie*” parla RUOTOLO M. (*Delega legislativa*, op. cit. p. 1769).

⁹⁸ RIVOSECCHI G. *op.ult.cit.*, pp. 3-4. Il riferimento è, in particolare, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dall'art. 5 della legge, che –aspetto decisamente singolare. Non è direttamente istituita dalla legge (che pure ne esplicita minuziosamente compiti e funzionamento) ma è oggetto anch'essa di apposita disposizione di delega. Sulla necessità di un organismo siffatto si era espresso ANTONINI L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, 2004, I, pp. 436-437: “*Il contenzioso costituzionale e i forti attriti tra Stato, Regioni e Enti locali che in modo ricorrente negli ultimi anni si sono sviluppati in Italia in occasione della manovra finanziaria, nel confronto con l'esperienza spagnola e tedesca, dimostrano come anche nel nostro Paese possa ritenersi fondamentale l'introduzione di un organo avente come specifica mission quella di garantire la coerenza complessiva del sistema finanziario pubblico nel suo complesso; soprattutto nell'attuale fase di transizione*”.

Per contro, nel caso specifico, particolare rilievo è stato riconosciuto alla missione affidata alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dall'art. 4 della legge, dove possono proficuamente attivarsi, nell'attività istruttoria, meccanismi di collaborazione politica, territoriale e tecnica.

Più direttamente legato al tema qui affrontato è, comunque, il profilo della scelta dello strumento della delegazione in rapporto con il ruolo che specificamente il Parlamento era questa volta chiamato a svolgere.

Sul punto c'è chi ha parlato di “*dismissione*”⁹⁹ e di “*assedio alla cittadella*”¹⁰⁰ del Parlamento, di un ruolo del Parlamento “*assolutamente marginale*”¹⁰¹.

Lo stesso tema può ritrovarsi così enunciato in termini generali in un giudizio espresso con efficace sintesi: “*Di fronte ad una riforma così profonda dell'intero assetto istituzionale e finanziario, sarebbe stato preferibile evitare la strada del decreto delegato per affrontare il percorso di una legge ordinaria approvata a seguito di approfondita*

⁹⁹ BIFULCO R., *Il Parlamento*, cit.: “*Il ddl sul federalismo fiscale ci mostra un vero e proprio assedio alla cittadella del Parlamento attraverso un progressivo accentramento di poteri decisionali negli esecutivi*”.

¹⁰⁰ Cfr. BIFULCO R., *op. ult. cit.*,

¹⁰¹ “*Il ruolo del Parlamento è assolutamente marginale, sia nella fase di elaborazione dei decreti delegati sia a regime. Non è prevista alcuna sede in cui il Parlamento possa esprimere anche solo una valutazione in ordine ai modi e termini del coordinamento tributario/finanziario tra i diversi livelli di governo. Nel complesso, viene fortemente accentuato il ruolo degli esecutivi, sia di quello centrale sia dei livelli di governo sub statali, a scapito delle assemblee. In osservanza alla ratio sottesa alla previsione della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, sarebbe invece auspicabile il riconoscimento di un ruolo maggiore per le assemblee ed, in particolare, per il Parlamento. Questo, non solo nella fase di predisposizione dell'impianto normativo di attuazione del federalismo, ma certamente anche nella successiva fase di sua operatività, prevedendo che le scelte di coordinamento tributario finanziario tra i vari livelli siano compiute nell'ambito della manovra di bilancio*”. Così CARINCI A., *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 nel federalismo fiscale*, 19 novembre 2008, www.federalismi.it, pp. 7-8).

discussione di ogni singola disposizione da parte dei due rami del Parlamento. Come avvenuto per lo Statuto del contribuente e la legge n. 241 del 1990 (leggi che esprimono rispettivamente i principi generali dell'ordinamento tributario e dell'ordinamento amministrativo), anche le disposizioni attuative dell'art. 119 della Cost., riguardando i rapporti finanziari e tributari tra Stato, Regioni ed enti locali avrebbero potuto essere contenute in una legge ordinaria¹⁰².

4.L'adozione dello strumento della delega per la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario.

Come già osservato con la legge n. 42 del 5 maggio 2009 il legislatore, intendendo dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, ha provveduto a dettare “*disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*¹⁰³” all'interno di un provvedimento i cui molteplici “*ambiti di intervento*” sono elencati all'articolo 1.¹⁰⁴

Adottando un criterio che cerchi di rispettare una logica sistematica, con riferimento al tema specifico, sono stati individuati i diversi

¹⁰² URICCHIO A., *Federalismo fiscale: la cornice costituzionale e il modello delineato dalla riforma <Calderoli>*, Diritto e pratica tributaria, 2009, I, p. 286.

¹⁰³ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 47.

¹⁰⁴ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 47.

oggetti: “[...] (a) *principi attuativi delle regole costituzionali inerenti alla disciplina dei tributi (legalità; capacità contributiva; imparzialità e buon andamento)*; (b) *principi generali di coordinamento del sistema tributario (separazione delle fonti; territorialità; correlazione e continenza; fiscalità di sviluppo)*; (c) *principi e criteri direttivi relativi ai tributi regionali, e (d) ai tributi di comuni, province e città metropolitane*¹⁰⁵.”

L’elencazione formulata dal legislatore rende non necessarie ulteriori considerazioni per ritenere comunque fondato il rilievo critico circa la irragionevole sovrapposizione nel provvedimento di materie tra sé profondamente diverse, talune oggetto di legislazione concorrente, che probabilmente avrebbero meritato sedi, forme e tempi differenti, piuttosto che un cumulativo ed indifferenziato affidamento per delega al Governo¹⁰⁶.

Era stato subito rilevato che riguardo al disegno di legge –ma l’espressione è rimasta immutata all’articolo 1 nel testo definitivamente approvato dal Parlamento- che la locuzione “*in via esclusiva*”, riferita all’attività di determinazione dei principi fondamentali di coordinamento, “*emerge, con forte stridore antiautonometrico* [tal che] *risulta ora sorprendente che un testo di matrice autonomistica intenda affermare il monopolio della legge*

¹⁰⁵Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.47.

¹⁰⁶ Cfr. PIGNATONE R., *op. ult. cit.*, p.47.

dello Stato nell'identificazione dei principi (cadendo nel vischioso equivoco della identità tra legge e diritto)¹⁰⁷.

Effettivamente, pur restando dubbiosi sulla reale efficacia di tentativi di auto qualificazione normativa ove si tende a prefigurare una “*capacità di resistenza passiva ulteriore*”¹⁰⁸, la sua preposizione al testo di un provvedimento siffatto si presta ad interpretazioni non rassicuranti circa l’attuazione del principio di “*equiordinazione*” e, in ogni caso, sull’equilibrato rapporto tra lo Stato e le altre componenti della Repubblica.

Con il provvedimento in esame il legislatore ha chiaramente inteso adempiere “*anche*” al compito, dalla Corte indicatogli come “*doveroso*”, di dettare i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario necessari per l’esercizio della potestà legislativa concorrente in materia tributaria delle Regioni e lo ha fatto ricorrendo (è proprio il caso di dire) “*esclusivamente*” allo strumento della delega legislativa.

Lo si evince (tra l’altro) inconfutabilmente dal primo comma del successivo art. 2:

“Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti

¹⁰⁷ Cfr. DEL FEDERICO L., *Il rapporto tra principi del sistema tributario statale e principi fondamentali di coordinamento*, in AA.VV., *L'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali, tra Corte Costituzionale e disegno di legge delega*, a cura di V. FICARI, p. 9

¹⁰⁸ Cfr. PIGNATONE R., *op. ult. cit.*, p. 48.

legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario [...]”.

Dal secondo comma dello stesso articolo si apprende che la delega si articola secondo due ordini di *principi e criteri direttivi*: quelli espressamente qualificati come “*generali*”, contenuti nella elencazione, a dir poco articolata (giunge fino alla lettera “*mm*”), dello stesso comma e gli altri denominati “*specifici*”, contenuti negli articoli ivi indicati.

Così, in virtù dell'ulteriore sdoppiamento, i tre livelli di formazione (principi e criteri direttivi nella legge di delega, principi fondamentali nei decreti legislativi, legge regionale), già criticati dalla dottrina perché eccessivi¹⁰⁹, crescono al numero di quattro (principi e criteri direttivi generali e speciali nella legge di delega, principi fondamentali nei decreti legislativi legge regionale).

Le ricordate perplessità, in ordine ad una delega sui principi fondamentali, traggono ulteriore spinta da questa immotivata moltiplicazione dei livelli di disciplina, incomprensibile per un'attività di coordinamento che deve astenersi dal “*dettaglio*”.

¹⁰⁹Cfr. RIVOSECCI G., *Il federalismo fiscale*, cit. p. 53, che richiama la non felice esperienza al riguardo dello Statuto del contribuente.

È possibile pertanto rilevare quanto sia purtroppo difficile individuare i principi e criteri direttivi “*generali*” riferibili all’oggetto in esame, verificandone attinenza, rilevanza e significato, in considerazione della vaghezza di molte delle espressioni utilizzate¹¹⁰ e del forte rilievo assunto nel contesto della perequazione e del coordinamento della finanza pubblica¹¹¹.

È da notare come la lettera c) di questo secondo comma si riferisca sì esplicitamente ai “*singoli tributi*” ed al “*sistema tributario nel suo complesso*”, ma razionalità, coerenza, semplificazione, riduzione degli adempimenti, trasparenza, efficienza, legalità, pur assolutamente indispensabili, sembrano presupposti troppo scontati per poter essere utilmente posti a base di un’attività legislativa così “*fondamentale*”¹¹². E le lettere l) ed n), che sostanzialmente contengono un semplice richiamo a principi costituzionali¹¹³, inducono a ritenere che nulla sarebbe cambiato se non fossero state inserite.

È stata considerata una nota stonata¹¹⁴ (quasi a rivelare una riserva mentale) il richiamo al “*rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza*

¹¹⁰ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p.49.

¹¹¹ Cfr. D’ATENA, *La difficile transizione*, cit. p. 316-317.

¹¹² Cfr. TOSI L., *Considerazioni sulla fiscalità degli enti locali nel disegno di legge di riforma federalistica dell’ordinamento tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, 2008, I, p. 941.

¹¹³ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 50.

¹¹⁴ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult.cit.*, p.50.

pubblica e del sistema tributario”, che mostra un’ingiustificabile trasformazione del presupposto della delega nel suo oggetto.

Le stesse considerazioni valgono per le disposizioni contrassegnate dalle doppie lettere bb)-cc)-ee)-ff)-gg)-hh)-mm), piene di espressioni generiche, che le rendono norme-manifesto ed evidenziano una classica delega “*in bianco*”, “*norme vaghissime (ed anche molto rozze nella loro formulazione)*”¹¹⁵.

Ne esce confermata l’impressione che, con le norme generali citate, sul tema del riparto della potestà legislativa per il coordinamento del sistema tributario si sia rinunciato ad affrontare in Parlamento i nodi principali rinviando alla stesura dei decreti legislativi¹¹⁶.

Potrebbero, invece, essere considerate rappresentative di scelte in qualche modo “*fondamentali*” altre disposizioni.

Tra esse, la “*esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto*”, di cui alla lettera o), la previsione, di cui alla lettera p), sulla correlazione di prelievo fiscale e beneficio sul territorio nonché di contenenza e responsabilità nell’imposizione dei tributi propri, e quella di cui alle lettere q) ed s), circa la facoltà di intervento sui tributi degli enti locali.

Anche in questo caso vi sono varie perplessità.

¹¹⁵ Cfr. GIOVANARDI A., *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in Rivista di Diritto Tributario, 2010, I, cit., p. 46 nota 27.

¹¹⁶ Cfr. RAGUCCI G., *La legge delega per l’attuazione del federalismo fiscale (l. 5 maggio 2009, n. 42)*, in Rassegna Tributaria., pp. 740-741.

Problematica è l'interpretazione dei principi di esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto¹¹⁷, in combinazione con quello di cui alla lett. q) che delimita l'area di intervento della legge regionale *“con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato”*¹¹⁸.

L'effetto appare quello della *“cristallizzazione”* del criterio del *“congelamento”* ideato –ma nell'assunto, è da ritenersi, che esso dovesse funzionare transitoriamente, cioè soltanto fino all'intervento coordinatore del legislatore- dalla giurisprudenza costituzionale in materia di tributi propri, in quanto la pressochè totale copertura dei fatti imponibili ad opera di tributi statali costringe la potestà regionale in una sorta di *“riserva indiana”*, riducendola a quella che è stata definita¹¹⁹ un *“avanzo”*.

Ne costituisce controprova la specificazione contenuta dalla lett. q), formulata *“in positivo”*, di ciò che la legge regionale può disporre in materia di tributi. Si parla dell'istituzione di tributi regionali e locali nonché della delimitazione della potestà degli enti locali su questi ultimi, in termini di aliquote ed agevolazioni, fermo restando, come detto, il divieto di doppia imposizione.

¹¹⁷ Cfr. STEVANATO D., *I <tributi propri> delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2010, I, pp. 395 ss.

¹¹⁸ Cfr. STEVANATO D., *I <tributi propri>*, cit., pp. 405-407.

¹¹⁹ GALLO F., *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2009, I, p. 219.

Se, però, tutto questo rientra nell'oggetto della potestà legislativa esclusiva (c.d. residuale) delle Regioni, viene da chiedersi perché la legge statale debba prevederlo ed il dubbio si pone in modo ancor più evidente per la successiva lett. s), dove la legge statale “*concede*” al legislatore regionale la “*facoltà*” di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali.

Semmai la legge statale dovrebbe dettare disposizioni (contenenti “*principi*”) di coordinamento che, purtroppo, non si rinvergono nel provvedimento.

La “*tendenziale correlazione*”, prevista dalla lett. p), tra prelievo fiscale e beneficio sul territorio nonché tra continenza¹²⁰ e responsabilità nell'imposizione dei tributi propri è espressione della scelta, che permea molte delle nuove disposizioni, in favore del principio di “*territorialità*” come cardine del sistema¹²¹.

Tuttavia, anche in questo caso, la correlazione di concetti (prelievo-beneficio, continenza-responsabilità) finora rimasti privi di una reale connessione¹²², se non antitetici o estranei¹²³, non va oltre la sua stessa

¹²⁰ Cfr. STEVANATO D., *I <tributi propri>*, cit., pp. 408.

¹²¹ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 51.

¹²² Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 51.

¹²³ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 51.

annunciazione, con la rinuncia netta ad avventurarsi nella specificazione dei contenuti, seppur a livello “fondamentale”¹²⁴.

La travagliata disposizione¹²⁵, poi, di cui alla lett. r), circa la valutazione del legislatore regionale della modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto (ancora una volta) secondo il criterio di territorialità collegato alle concessioni di coltivazione e “*nel rispetto della normativa comunitaria e dei limiti stabiliti dalla legge statale*”, con il riferimento alla “*legislazione statale*” fa ritenere che essa si muova non nell’ambito di principi fondamentali per la materia soggetta a legislazione concorrente (non si tratta d’altronde di tributi regionali in senso stretto) e che l’intervento della legge regionale configuri una sorta di integrazione consentita dalla legge statale in materia di sua competenza esclusiva.

L’esclusione, dettata dalla lettera t), di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo si risolve in un rafforzamento del divieto di doppia imposizione, completandolo con il riferimento all’ambito dell’intervento.

La formulazione, però, come è stato osservato¹²⁶, risulta di scarsa decifrabilità sul piano tecnico giuridico (nel suo richiamo ai “*livelli di governo*”, sopravvissuto alla opportuna eliminazione di quello alla

¹²⁴ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 52.

¹²⁵ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 52.

¹²⁶ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 52.

“esportazione delle imposte”, già contenuto alla lett. z) del medesimo art. 2 del d.d.l. 1117) ed è espressa in termini troppo assoluti (non sembra, ad esempio, coordinata con la facoltà del legislatore regionale di intervenire sui tributi locali)¹²⁷.

Fin qui l'esame dei cosiddetti principi e criteri direttivi *“generalisti”*, verosimilmente dettati per la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento.

Ancora più modesto risulta il contributo in materia di *“principi fondamentali”* offerto da quelli che l'art. 2 chiama principi e criteri direttivi *“specifici”*, contenuti agli artt. 7 e seguenti.

Al capo II *“Rapporti finanziari Stato-Regioni”*, l'art. 7 specifica che per i tributi *“propri derivati”* (quelli istituiti e regolati dalla legge statale, il cui gettito è attribuito alle regioni) le leggi regionali possono *“modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni”*, ma solo *“nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria”*, mentre per le addizionali sui tributi erariali esse possono *“introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale”*¹²⁸.

¹²⁷ Tuttavia ritengono la formulazione *“più limpida e convincente”* rispetto alle precedenti BASSANINI F. e MACCIOTTA G., *I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale. Commento all'articolo 2 della legge 42 del 2009*, in www.astridonline.it.

¹²⁸ GIOVANARDI A., *Il riparto*, op. cit. p. 34.

Anche in questo caso il riferimento alla “*legislazione statale*” fa ritenere che tale materia non sia oggetto di competenza concorrente e che l’intervento della legge regionale configuri una sorta di integrazione consentita della legge statale in una materia di esclusiva competenza dello Stato¹²⁹.

Nulla è invece detto circa i tributi propri *strictu sensu*, se non la riaffermazione che essi possono sussistere soltanto per presupposti “*non già assoggettati ad imposizione erariale*”, presumibilmente nell’ottica di non interferire con la competenza regionale esclusiva e di lasciare il coordinamento ai principi generali di cui si è detto.

In questo modo, tuttavia, la competenza concorrente sembra svanire del tutto¹³⁰, assorbita rispettivamente o da quella (pur modesta) esclusiva e residuale della Regione o da quella (preminente) ugualmente esclusiva dello Stato che, titolare del tributo il cui gettito viene attribuito alla Regione, eventualmente ritagli piccoli spazi ad una sorta di potestà legislativa regionale integrativa (tipica dell’ormai abrogato vecchio sistema¹³¹).

Al capo III dedicato alla “*Finanza degli enti locali*”, è l’art. 12 che si occupa di tributi, ma è solo la lettera g) che prevede per la legge regionale la possibilità di “*istituire nuovi tributi dei comuni, delle*

¹²⁹ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 53.

¹³⁰ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 53.

¹³¹ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*, p. 53.

province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali”.

L’ampiezza concessa in materia dalle precedenti lettere ai poteri della legge statale è tale da confermare l’idea della potestà regionale sui tributi locali come un mero “*residuo*”¹³², di incerto valore.

Nel contempo risulta confermata la “*natura sostanzialmente derivata e, se si vuole, lato sensu agevolativa della fiscalità locale (se si eccettua il caso dei tributi di scopo e, comunque, di quelli, individuati dalla legge, che l’ente locale è libero di attivare o meno)*”¹³³.

Infine al capo IX sono affidati gli “*Obiettivi di perequazione e solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano*”.

La partecipazione delle autonomie speciali alla riforma è totalmente rimessa alle norme di attuazione degli statuti¹³⁴, così come previsto al terzo comma dell’art. 27, nelle quali troveranno posto “*il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali*”, “*i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto*

¹³² Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*,p.53.

¹³³ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*,p.54.

¹³⁴ Cfr. PIGNATONE R., *op.ult. cit.*,p.54.

speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali”, “forme di fiscalità di sviluppo”.

Ancor più per tale ambito, dunque, la legge n. 42 del 2009 è un totale rinvio alle emanande norme di attuazione degli statuti, come d'altronde era da prevedere dal momento che le autonomie speciali costituiscono uno dei grandi nodi irrisolti del nuovo sistema di federalismo fiscale.

CAPITOLO SECONDO

“GLI ISTITUTI DI GOVERNANCE DEL FEDERALISMO FISCALE”

1. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

L'impianto che si ritiene di aver costruito con la legge delega è sul piano tecnico, sul piano ideologico, sul piano finanziario di notevole ed evidente complessità e difficoltà.

Come è stato osservato¹³⁵ va definito ed adeguatamente implementato un sistema che coniughi il massimo dell'autogoverno delle collettività con un ruolo forte dello Stato, quale *assicuratore di ultima istanza e garante di ultima istanza*; che comporti da un lato l'interconnessione consapevole tra gli interventi e, dall'altro lato, poteri adeguati di sussidiarietà (dall'alto verso il basso), a tutti i livelli; che garantisca a tutti gli Enti il finanziamento integrale del livello normale dei servizi, ma che tenga altresì conto in modo adeguato dello sforzo fiscale della collettività.

È stato sostenuto che¹³⁶ l'idea che con il federalismo fiscale possa inseguirsi un manifesto politico piuttosto che porre le basi di forme di organizzazione della vita pubblica nel nostro Paese più adeguate, va rifiutata in modo netto.

Diviene cruciale, in questo quadro, il modo in cui, nella legge delega, sono ordinate le competenze dei livelli di governo.

¹³⁵ Cfr, PICA F., *op. ult. cit.*

¹³⁶ Cfr, PICA F., *op. ult. cit.*

Nella legge viene disegnato uno schema di governance del federalismo, sia riferito alla fase della implementazione della legge che nel sistema a regime.

L'art. 4 della legge 42/09 prevede, nel suo primo comma, l'istituzione di un organismo tecnico denominato Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. Organo di amministrazione attiva che ha, in primo luogo, il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per l'attuazione della delega in materia di autonomia finanziaria degli Enti territoriali.

L'organismo è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi (come poi è avvenuto) entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame; peraltro, il successivo comma quarto stabilisce che la Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e autonomie locali.

Quanto alla composizione, della Commissione tecnica fanno parte trenta componenti, dei quali:

- 15 rappresentanti tecnici dello Stato;
- 15 rappresentanti tecnici degli enti territoriali.

Partecipano inoltre alle riunioni un rappresentante tecnico della Camera dei deputati ed uno del Senato, nominati dai rispettivi Presidenti, e un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative

regionali e delle Province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Il Senato, nel corso della prima lettura, in sede referente, aveva rimodulato la composizione della Commissione tecnica prevedendo che fosse composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli Enti territoriali ove erano individuati mediante richiamo dell'art. 114, comma secondo della Costituzione, conferendo pertanto uno spazio relativamente maggiore ai rappresentanti tecnici dello Stato.

Sempre in quella sede veniva inoltre introdotta la previsione della partecipazione alle riunioni di un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e di uno del Senato della Repubblica, nonché di un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome.

La composizione è stata poi ulteriormente ridefinita, nel testo poi confermato dalla Camera dei deputati e dall'Assemblea del Senato.

Infatti, a seguito della modifica introdotta dalla l. n. 196/09 la Copaff è stata integrata da altri 2 membri in rappresentanza dell'Istat.

La Commissione è pertanto composta come segue: un Presidente, 14 rappresentanti tecnici dei diversi Ministeri (Riforme, Semplificazione normativa, Rapporti con le Regioni, Pubblica amministrazione,

Interno, Economia e Finanze, Infrastrutture e Trasporti, Sviluppo economico, Lavoro e Istruzione), 15 rappresentanti tecnici di Comuni, Province e Regioni e 2 rappresentanti dell'Istat.

In dottrina si è sottolineata la natura fiduciaria del rapporto alla base della designazione dei rappresentanti tecnici per la parte statale, perché si profila come espressione diretta degli organi di indirizzo politico.

Lo stesso non può dirsi per la composizione della rappresentanza di Regioni ed Enti locali, in quanto i tecnici regionali e locali rappresentano gli interessi collettivi di Comuni, Province e Regioni complessivamente intesi.

Va ribadito inoltre che alle riunioni partecipano –senza diritto di voto– anche un rappresentante tecnico della Camera dei deputati, un rappresentante tecnico del Senato della Repubblica, un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle Province Autonome, oltre che i capi degli uffici legislativi dei Ministri con rappresentanza.

Da questa “composizione innovativa” emerge chiaro il ruolo strategico della Copaff, non solo quale sede operativa di predisposizione dei contenuti dei decreti attuativi ma anche di preventivo confronto interistituzionale.

Nell'ambito della Commissione opera il Consiglio di Presidenza, che assicura l'organizzazione e programmazione dei lavori, composto dal Presidente –che rappresenta la Commissione e ne dirige le operazioni- dal rappresentante tecnico del Ministro per le Riforme per il federalismo, da un rappresentante tecnico del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da un rappresentante tecnico delle Regioni e da uno degli Enti locali.

Sono stati istituiti 6 gruppi di lavoro, ciascuno presieduto da un coordinatore: 1) bilanci Regioni ed Enti locali; 2) entrate Regioni ed Enti locali; 3) fabbisogni/costi standard, LEA, LEP e funzioni fondamentali; 4) perequazione; 5) interventi speciali, perequazione infrastrutturale e soppressione trasferimenti statali; 6) coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo.

Contestualmente alla prima seduta, il 29 settembre 2009, la Commissione si è dotata di un regolamento di 15 articoli contenente le disposizioni procedurali relative all'organizzazione, al funzionamento ed alla tempistica dei lavori, dalle quali si evince il concreto svolgimento delle adunanze della Copaff.

I componenti designati possono essere sostituiti da supplenti. La Copaff si avvale anche di una segreteria, collocata presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la cui organizzazione e funzionamento sono disciplinati con decreto dello stesso Ministro. I membri della

Copaff, compresi quelli della segreteria e dei gruppi di lavoro, non percepiscono alcun compenso per la partecipazione alle attività della Commissione.

Dal settembre 2009 all'ottobre 2010, le adunanze della Commissione in seduta plenaria sono state 8, quelle del Consiglio di Presidenza 14; quelle dei gruppi di lavoro 39.

In poco più di un anno, 61 riunioni complessive, con una media di 5 riunioni mensili.

La Copaff, per espressa statuizione dell'art. 4, comma 1, della l. n. 42/2009 è istituita "al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'art. 2".

Questa competenza pone un primo interrogativo che rende incerto se la Copaff possa agire solo su impulso dei soggetti deputati alla predisposizione dei decreti legislativi oppure abbia un potere di iniziativa autonomo, traducibile in elaborazioni ed analisi.

Il dubbio può essere sciolto in primis guardando alla composizione della Commissione, quale sede paritetica di membri tecnici del Governo, autonomie locali, Camere e Consigli regionali.

La natura interistituzionale della Commissione si palesa infatti quale terreno fecondo per una cooperazione tra tutti i livelli di governo.

L'interrogativo circa la natura propositiva dell'attività della Copaff è definitivamente risolto dal Presidente della Commissione che, sin dal discorso iniziale di insediamento del 29 settembre 2009, ha precisato la necessità –preliminare rispetto ai lavoro- di richiedere al Governo l'approvazione, con il primo strumento legislativo utile, di una norma diretta a stabilire una codifica unitaria dei dati ai fini informativi.

Lo stesso Presidente ha inoltre precisato che questa richiesta poteva giustificarsi in base alla competenza esclusiva statale “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”, di cui all'art. 117, comma 2, lett. r) Cost., indicando così il titolo di legittimazione del Governo nell'effettuare tale intervento.

Il comma secondo elenca i compiti della Commissione:

- operare quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, sulla base degli elementi informativi forniti dalle amministrazioni statali, regionali, e locali;
- promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi;
- svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

Il comma terzo demanda la definizione della tempistica e della disciplina procedurale dei lavori dell'organismo ad un'autonoma determinazione della stessa Commissione.

Il comma quarto individua nella Conferenza unificata l'ambito operativo della Commissione tecnica paritetica e attribuisce all'organismo le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nel successivo articolo 5 della legge 42 /09; deve inoltre trasmettere informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse, nonché ai Consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di ciascuno di essi.

Come appare evidente il comma 2 dell'art. 4 della l. n. 42/09 prosegue ad elencare lo spettro competenziale della Copaff, stabilendo che è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie e che promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi.

Svolge inoltre attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relative relazioni finanziarie intergovernative.

Le diverse amministrazioni statali, regionali e locali hanno pertanto obbligo di trasmissione diretta alla Commissione degli elementi

informativi nsui dati finanziari, economici e tributari. La *littera legis* conferma pertanto il meccanismo di collaborazione politica, territoriale e tecnica che informa i lavori della Copaff, quale luogo di attività istruttoria.

Il comma 4 precisa inoltre che la Commissione svolge funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della l. n. 42/09. Questa competenza comporta per la Copaff un ambito di operatività superiore alla durata della fase di attuazione della legge delega, determinata dal carattere permanente della Conferenza alla quale offre supporto di segreteria.

Sarà quindi compito della Commissione gestire la banca dati, di cui all'art. 5, comma 1, lett. g), comprendente gli indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard, gli obiettivi di servizio e il loro raggiungimento.

L'ampio ventaglio di competenze spettanti alla Copaff produce risvolti sul piano della sua qualificazione. Particolarmente dibattuto è il problema di quale sia la natura della Commissione, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma operante nell'ambito della Conferenza unificata e con funzioni di segreteria tecnica della sopra citata Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

L'inquadramento in ambito governativo non riduce la Commissione a mera *longa manus* del Governo: al contrario, la composizione intergovernativa e il regolamento di funzionamento riducono l'influenza dell'Esecutivo nella scelta delle modalità operative di funzionamento dell'organo¹³⁷.

“Ogni classificazione tradizionale rischia quindi di naufragare davanti alla Commissione tecnica paritetica (...). Per il resto, la Commissione costituisce un organismo di cooperazione che interessa sia la forma di stato (Rapporto Stato-autonomie territoriali) sia la forma di governo (rapporto esecutivo-legislativo)”. Su questo aspetto si avrà modo di ritornare.

Come è stato osservato l'attività istruttoria così come il lavoro di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie poste in essere dalla Commissione ha prodotto risultati importanti, in parte sintetizzati nella Relazione del Governo alle Camere del 30 giugno 2010, alla quale sono allegati la Relazione Copaff e 6 approfondimenti tecnici.

Le audizioni del Presidente tenutesi presso varie sedi istituzionali sono state inoltre anticipazione e nel contempo occasione di confronto dialettico con i soggetti deputati all'attuazione dl federalismo fiscale,

¹³⁷ Cfr. TUCCIARELLI, *op. ult. cit.*, VIGATO, E., *Il ruolo della COPAFF nel sistema di governance del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it

in un intreccio di proposte e di problemi aperti che sarà destinato ad accompagnare tutta la fase di attuazione della delega.

A questo punto appare opportuno evidenziare i percorsi segnati dai lavori della Copaff, partendo dall'analisi delle principali adizioni e comunicazioni, per poi soffermarsi sui contenuti della c.d. Relazione Tremonti, del rapporto Copaff e degli annessi approfondimenti tecnici.

1.2. Le principali audizioni e comunicazioni

-Insediamento della Commissione tecnica paritetica, 29 settembre 2009.

In occasione della prima seduta, il 29 settembre 2009, il Presidente della Copaff prof. Luca Antonini ha analizzato i fattori alla base della ritardata attuazione del federalismo fiscale in Italia, *in primis* l'avvio solo parziale del cantiere federalista –dal lato amministrativo e legislativo, ma non finanziario- e il correlato fenomeno della dissociazione della responsabilità impositiva da quella di spesa.

È stato affermato che il discorso di insediamento sembra svilupparsi in una sorta di dialogo tra una *pars destruens* ed una *pars costruens*, per cui il Presidente non censura la complessità e la difficoltà di un percorso caratterizzato da tempi molto ristretti nonché da procedure complesse.

Il primo ostacolo con cui la Copaff ha dovuto misurarsi è stato la mancanza di una lingua comune tra i bilanci dei diversi enti territoriali.

Considerato che compito della Commissione è promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi, il Presidente ha colto l'occasione per sottoporre all'attenzione dei membri la necessità di proporre al Governo una norma diretta a stabilire una codifica unitaria dei dati.

Si è evidenziata inoltre la necessità di richiedere il differimento del termine per la presentazione della relativa relazione, allo scopo di predisporla solo dopo aver acquisito elementi conoscitivi adeguati.

-Audizione del professor Luca Antonini, Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, presso la Camera dei deputati- Commissione V, Bilancio, Tesoro e Programmazione, 14 aprile 2010.

L'audizione tenutasi il 14 aprile 2010 presso la Camera dei Deputati è stata l'occasione per riepilogare e, insieme, divulgare i risultati delle prime acquisizioni della Commissione.

Il primo atto è consentito nel comunicare al Governo quello che si era presentato fin da subito come l'aspetto più urgente: la codifica unitaria dei dati di bilancio.

L'impulso della Commissione si è rivelato decisivo, tant'è che il Governo ha adottato il d.l. n. 135/2009, convertito con modificazioni nella l. n. 166/2009, con cui si è reso obbligatorio per le Regioni l'invio alla Copaff dei dati di bilancio riclassificati secondo la nuova codifica unitaria.

Altro punto focale della fase iniziale dei lavori ha riguardato l'istruttoria compiuta dalla Commissione su incarico del Ministero dell'Economia in merito alla soppressione dei trasferimenti statali.

L'art. 77, comma 2 ter, del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni nella l. n. 133/2008, prevede infatti che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, vengano individuati i trasferimenti erariali attribuiti alle Regioni per finanziare le funzioni di competenza regionale, che dovranno confluire in un fondo unico istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. La ricognizione dei trasferimenti statali alle Regioni si rende necessaria a comprendere l'ammontare dei trasferimenti che dovranno essere oggetto di abolizione e sostituzione con risorse fiscali.

Come precisato a più riprese dalla dottrina e dal Presidente della Copaff, "il processo di creare dati puliti e confrontabili, che prima non avevamo, è stato il sale del federalismo fiscale: non è una questione meramente estetica o formale, ma il problema dei problemi".

A seguito di queste operazioni preliminari, è stato quindi possibile procedere con l'acquisizione di una base informativa condivisa, funzionale ad affrontare a cascata tutte le altre questioni connesse all'attuazione del federalismo fiscale, soprattutto quella relativa ai trasferimenti e la determinazione dei costi e fabbisogni standard.

-Audizione del Presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 27 aprile 2010.

Il 27 aprile 2010 si è proceduto ad anticipare, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, il lavoro in atto in ciascuno dei sei gruppi di cui si compone la Copaff.

Il Presidente ha dapprima ripreso anche in questa sede l'importanza di aver colmato il *gap* di base informativa che paralizzava qualsiasi quantificazione, per poi concentrarsi sull'attività dei singoli gruppi.

Il primo gruppo si occupa di bilanci delle Regioni ed Enti locali. Il Presidente ha auspicato la veloce costituzione del Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 2, comma 5, della l. n. 196/09, allo scopo di consentire il raccordo tra i due filoni della delega.

Il secondo gruppo ha il compito di studiare le entrate di Regioni ed Enti locali. Antonini ha precisato in proposito che si sta effettuando un

censimento ed una quantificazione delle entrate a livello regionale e locale.

Il terzo gruppo si occupa di fabbisogni, costi standard, LEA, LEP e funzioni fondamentali e sta concentrando le proprie competenze sulla condivisione e definizione delle metodologie di calcolo. Poiché a seconda delle determinanti utilizzate i risultati possono subire variazioni notevoli, sono in atto le prime simulazioni, che prendono a riferimento soprattutto il settore della sanità, in quanto offre quantificazioni e dati più precisi.

Altro aspetto focale di cui si sta occupando la Copaff –in particolare nei lavori del quarto gruppo dedicato alla perequazione- consiste nello scioglimento del nodo relativo al rapporto tra perequazione e spesa relativa alle funzioni fondamentali/LEP e non fondamentali/non LEP.

Il sesto gruppo si occupa invece del coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di Governo. Sta affrontando problemi quali la quantificazione dei trasferimenti che dallo Stato alle Regioni devono essere fiscalizzati a favore dei Comuni.

Il prof. Ernesto Longobardi, coordinatore del tavolo sulla soppressione dei trasferimenti statali, ha descritto l'attività del quinto gruppo di lavoro, che si occupa altresì di interventi speciali e perequazione infrastrutturale.

Questa sezione della Commissione è tenuta a stimare il complesso dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni ed Enti locali e, all'interno di tale comparto, ad enucleare la parte di trasferimenti da sopprimere.

In base al disposto della l. n. 42/2009 non devono più sussistere trasferimenti statali secondo il criterio della spesa storica. Gli unici trasferimenti ammissibili sono quelli di cui all'art. 119, comma 5, Cost. diretti a singole Regioni e Comuni per motivi di riequilibrio straordinario.

Nell'ambito dei trasferimenti da sopprimere, il prof. Longobardi ha precisato che occorre svolgere un'ulteriore operazione di quantificazione, distinguendo, almeno a livello regionale, tra i trasferimenti che attualmente finanziano le spese LEP da quelle non LEP.

L'audizione del coordinatore del quinto gruppo è divenuta l'occasione per evidenziare alcuni nodi critici.

Il primo consiste nella mancanza di una banca dati unica delle amministrazioni pubbliche, ai sensi della l. n. 196/2009. “Mi riterrei soddisfatto” –ha precisato Ernesto Longobardi- “quantomeno come studioso di finanza pubblica, se effettivamente a fine periodo transitorio potessimo avere questa banca dati unificata, che consenta un confronto sicuro su dati certi, non su dati non noti o ipotizzati”.

Le fonti normative di cui si dispone attualmente sono: il bilancio dello Stato, i bilanci regionali e, per quanto concerne gli Enti locali, i rendiconti di consuntivo, trasmessi annualmente dalle Prefetture al Ministero dell'Interno che li elabora nella apposita banca dati.

Per quanto riguarda i trasferimenti dal Ministero dell'Interno agli Enti locali esiste un'ulteriore fonte informativa: i decreti ministeriali che in base alla legislazione vigente assegnano di anno in anno le risorse alle amministrazioni locali. Ad oggi non può dirsi sussistere una perfetta coincidenza tra i dati, in quanto, per alcune voci (ad es. la compartecipazione Irpef) restano difformi alcune pratiche di contabilizzazione.

Altro risultato evidenziato dal prof. Longobardi consiste nell'aver individuato il calcolo del metodo per la quantificazione dei fondi destinabili al fondo unico ex art. 77, comma 2 ter della l. n. 133/2008.

Un problema di non poco momento consiste tuttavia nel rilievo per cui mentre la previsione dell'art. 77 fa riferimento al fatto che confluiscono al fondo unico solo i finanziamenti statali destinati attualmente alle funzioni di competenza legislativa regionale, analogo vincolo non compare nella l. n. 42/2009. La questione sollevata dai lavori del quinto gruppo della Copaff si pone sul piano del coordinamento tra le due disposizioni normative, sul quale il coordinatore ha invitato ad una riflessione.

Sussiste un altro profilo critico: l'art. 77 distingue tra interventi speciali e da fiscalizzare. Nel fondo unico rientrano esclusivamente gli interventi da fiscalizzare. Come individuare, quindi, gli interventi speciali? Longobardi precisa che la Copaff ha applicato due criteri: il primo è quello della generalità, per cui il trasferimento è da sopprimere se destinato alla generalità degli enti di un dato comparto. Il secondo criterio è quello della continuità e della permanenza, per cui sono da fiscalizzare fondi che presentano il carattere della continuatività nel tempo o che finanziano particolari interventi specifici.

-Audizione dei professori Antonini e Longobardi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 11 maggio 2010.

Il Presidente Antonini ha suddiviso l'audizione in due momenti: dapprima ha illustrato i risultati del lavoro svolto, e, in secondo luogo, ha indicato le ulteriori prospettive da affrontare.

I quattro interventi che hanno consentito un miglioramento in termini di recupero di trasparenza del sistema hanno consistito:

- 1) Nell'approvazione dello schema unitario di comunicazione contabile, per fronteggiare il problema del c.d. federalismo contabile, sollecitando il Governo ad intervenire in sede legislativa.

- 2) Nella promozione, di concerto con il Ministero degli Interni, della riclassificazione dei certificati di consuntivo di Comuni e Province, considerando anche le esternalizzazioni che costituiscono una parte rilevante dei bilanci regionali.
- 3) Nell'aver predisposto una prima ricognizione riguardo al fondo unico di cui all'art. 77, comma 2 ter, del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008.
- 4) Nell'aver effettuato una prima stima dei trasferimenti statali e regionali da sopprimere e da sostituire con risorse fiscali.

Nel corso dell'audizione, il Presidente ha anticipato che per quanto riguarda i trasferimenti statali alle Regioni, si è deciso di prendere in esame sia i dati di competenza del bilancio statale, sia quelli dei bilanci regionali.

Per quanto concerne invece i trasferimenti dallo Stato e dalle Regioni agli Enti locali si è deciso di procedere, d'intesa con il Ministero dell'Interno, con due elaborazioni: per Comuni, Province e altri Enti locali, verrà prodotta la ripartizione dei trasferimenti su base regionale (distinguendo le Regioni Ordinarie e le Regioni Speciali) e per ogni singola voce di spettanza (contributo ordinario, consolidato, ecc.). Inoltre, saranno indicati anche i criteri per qualificare il trasferimento da sopprimere, in quanto non riconducibile agli scopi di cui all'art. 119, comma 5, Cost.

Per i Comuni e le unioni di Comuni e per le Province verrà prodotta la ripartizione su base regionale dei trasferimenti quali risultano dai certificati del rendiconto al bilancio.

Il Presidente Antonini ha proseguito l'audizione precisando la genesi del sistema attuale e ripercorrendo gli interventi legislativi che hanno condotto, a partire dagli anni '70, alla stratificazione del criterio della spesa storica che la l. n. 42/2009 si propone di superare attraverso il finanziamento in base al fabbisogno ed al costo standard.

In tema di determinazione dei costi standard, sono state rese disponibili alcune simulazioni: la Corte dei Conti ha dimostrato, attraverso un esercizio applicativo della l. n. 42/2009, la possibilità di realizzare una diminuzione del costo complessivo netto pari a circa 2,3 miliardi in campo sanitario.

A risultati diversi è approdato il Cerm: estendendo l'esercizio di *benchmarking* dai valori *pro capite* ai valori aggregati, il rapporto Cerm ha evidenziato che se nel 2007 e nel 2008 tutte le Regioni fossero state aderenti alla frontiera efficiente, a parità di prestazioni offerte le risorse assorbite sarebbero state, nell'aggregato Italia, inferiori di oltre 11 miliardi all'anno, equivalenti a più dello 0,7% del Pil.

Il prof Longobardi, nella stessa occasione, ha effettuato alcune rilevanti integrazioni.

Esiste una complicazione in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, determinata dal fatto che sono aperti due binari di delega.

Da un lato, la delega ex l. n. 196/2009 in materia di riforma dei principi contabili per tutte le amministrazioni pubbliche, salvo che per Regioni, Province e Comuni.

Dall'altro lato, la l. n. 42/2009, il cui art. 2, comma 2, lett. h) è stato modificato ad opera della l. n. 196/2009, prevedendo l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione.

Il problema è che esistono, allo stato, due comitati diversi: quello per i principi delle amministrazioni pubbliche istituito dalla l. n. 196/09 e quello operativo all'interno della Copaff. L'aspetto paradossale consiste nel fatto che la l. n. 196/09 pone una delega più stringente (dicembre 2010) rispetto a quella –intervenuta cronologicamente prima- fissata dalla l. n. 42/2009 del 21 maggio 2010.

Il coordinatore del quinto gruppo della Copaff ha accennato infine anche alla portata delle problematiche connesse al residuo fiscale e al permanere del trasferimento di una quota molto consistente del Pil dal Nord al Sud del Paese. In proposito ha rilevato che la situazione di fatto non è più sostenibile, mancando sempre più il consenso sul processo di trasferimento per macro regioni.

-Audizione del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, 28 luglio 2010.

Il Presidente della Copaff ha illustrato alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria i lavori compiuti dal momento della ricezione dei dati riclassificati dei bilanci, a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 196/2009.

Ha ricordato inoltre che la Copaff ha approvato all'unanimità un documento, allegato alla Relazione del Ministro Tremonti del 30 giugno 2010, contenente una prima quantificazione dei trasferimenti statali da fiscalizzare. Tale lavoro rappresenta il punto di partenza per approfondire i trasferimenti dalle Regioni alle Province e Comuni, stimabili intorno agli 11 miliardi di euro (si tratta di dati rilevati sui bilanci 2008).

Un altro elemento su cui si è concentrato il lavoro della Copaff è consistito nella valutazione del metodo più adeguato al fine di determinare i fabbisogni standard.

In proposito si è valutata come migliore opzione possibile l'applicazione della metodologia degli studi di settore, debitamente calibrata, effettuata dalla società Sose (Società per gli Studi di Settore). Le 25 mila variabili di cui si compone il relativo database garantiscono soluzioni molto più corrispondenti alla realtà dell'altra

opzione possibile, data dal calcolo dei fabbisogni standard mediante l'applicazione di una formula matematica.

Il coordinatore del quinto gruppo di lavoro della Commissione, prof. Ernesto Longobardi, ha provveduto a riepilogare in seguito i lavori compiuti in tema di trasferimenti statali, che sono consistiti nell'individuazione e successivo isolamento dei trasferimenti da fiscalizzare.

In particolare ha ribadito che: “la scelta radicale, che ci vede unici al mondo, di aver abolito qualsiasi forma di finanza derivata-anche nei Paesi federali ci sono trasferimenti dagli enti superiori a quelli inferiori- in concreto avrà ricadute diverse a seconda della tipologia di finanziamento sostitutivo”. Tale finanziamento sostitutivo può essere dato dai tributi propri in senso stretto, dai tributi propri derivati, dalle addizionali e dalle compartecipazioni.

-Audizioni del professor Luca Antonini, Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, e del professo Longobardi presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, 15 settembre 2010.

Il presidente della Copaff ha ribadito il cambiamento di prospettiva rispetto al passato che caratterizza il processo di determinazione dei fabbisogni standard. L'alternativa al processo graduale che sarà messo a punto da Sose e da Ifel sarebbe stato quello della formula perfetta

ma non applicata, con il rischio di penalizzare situazioni virtuose e non riuscire a colpire situazioni di spreco.

Per quanto riguarda la questione della “veridicità dei bilanci”, l’operazione compiuta dalla Copaff concretizza un processo ancora lungo, che vedrà anche aprirsi un capitolo sulla contabilità di aziende sanitarie locali. Ogni singolo intervento-ricorda Antonini- va comunque “nella direzione della razionalizzazione dell’esistente e di lotta allo spreco”.

Il prof. Longobardi ha invece evidenziato il carattere necessariamente graduale del processo di stima dei fabbisogni standard. I tempi non sembrano particolarmente dilatati: già del 2011 Sose si impegna a fornire i primi risultati, con scadenze estremamente precise fissate anche nello schema di decreto dei fabbisogni standard.

Sose, con la partnership scientifica di Ifel, è in possesso delle competenze e del capitale umano qualificato per poter condurre ad una elaborazione statistica adattabile al caso dei Comuni.

-Audizione del Presidente della Commissione paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale Luca Antonini, nell’ambito dello schema di decreto legislativo in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province, presso le Commissioni Riunite Commissione parlamentare per

l'attuazione del federalismo fiscale, V Camera e V Senato (atto n. 240), 19 ottobre 2010.

Il Presidente della Copaff si è soffermato sull'importanza della scelta del processo che si va a strutturare, che si presenta come una soluzione estremamente moderna e ispirata al principio di uguaglianza: nessun sistema federale prevede infatti un meccanismo fondato sulla determinazione dei fabbisogni standard in relazione a 12 funzioni fondamentali, 6 di Regioni e 6 di Province.

Ha ricordato inoltre il fallimento dell'applicazione alternativa della formula matematica, metodologicamente più agevole eppure non in grado di rappresentare correttamente la realtà, data la difficoltà di stabilire le variabili da inserire.

La determinazione dei fabbisogni standard da parte di Sose rappresenta, al contrario, una forma di garanzia, che consente di rispondere all'obiettivo ambizioso della l. n. 42/2009. Le fasi metodologiche, nell'ambito di un processo che vedrà coinvolti Ifel, Ragioneria generale, Istat, Anci e che sarà il risultato di numerosi tavoli tecnici, andranno ad identificare una serie di indicatori tra i quali: la territorialità, i gruppi omogenei comuni, i processi di erogazione dei servizi (distinguendo tra servizi istituzionali e servizi a domanda individuale), le modalità organizzative degli stessi (in forma diretta tramite municipalizzate oppure in appalto ad aziende esterne).

Sarebbe utopico pensare di poter emanare un decreto che determini i fabbisogni standard per 6 funzioni fondamentali di 8 mila Comuni diversi (dal piccolo Comune di Drezzo con 800 abitanti al Comune di Milano). Il metodo Sose, fondato sulla collaborazione-con sanzioni in caso di malfunzionamento- abbina invece alla sofisticata banca dati di cui dispone anche questionari che permettono di filtrare informazioni errate e di lavorare non solo su dati contabili ma altresì su informazioni strutturali.

“Il metodo”- ricorda Antonini- “è imposto dall’oggetto. Io non posso pensare di guardare una stella con un microscopio, perché non la vedrò mai. Né posso decidere di guardare un microbo con un telescopio”.

La realtà italiana è molto diversificata. Questa è la ragione per la quale la metodologia di Sose sembra essere la più idonea: tiene in considerazione una vasta gamma di indicatori, rappresentando, così una scelta di campo nel contesto della finanza pubblica molto precisa, innovativa e sperimentale.

-La relazione sul federalismo fiscale del Governo alle Camere ex art. 2, comma 6, della l.n. 42/2009 del 30 giugno 2010: struttura.

Il 30 giugno 2010 il Ministro dell’Economia e delle Finanze Giulio Tremonti ha presentato alle Camere la relazione del Governo in

ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della l. n. 42/2009, la quale si struttura in una parte introduttiva e in 4 allegati.

L'allegato n. 2 consiste nella relazione della Copaff, la quale si compone di 201 pagine in cui viene ricostruito il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali. Il lavoro di ricognizione si suddivide in 5 sezioni: nella prima vengono quantificati i trasferimenti a Regioni ed Enti locali, nella sezione 2 viene affrontato il tema della distribuzione dei trasferimenti statali alle Regioni, nella terza si procede ad una sintesi dei bilanci di Regioni ed Enti locali. Infine vengono definite alla sezione 4 le possibili modalità di sostituzione dei trasferimenti agli enti territoriali.

Nell'allegato n. 3 gli esperti della Copaff hanno affrontato in 6 approfondimenti tecnici i seguenti temi: i deficit di uniformità delle informazioni e percorsi evolutivi approfondimento n.1), l'autonomia tributaria degli enti territoriali (approfondimento n.2), la quantificazione dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare (approfondimento n.3), i fabbisogni standard di Province e Comuni (approfondimento n.4), i costi standard delle Regioni (approfondimento n.5), le entrate di Regioni, Province e Comuni (approfondimento n.6).

L'allegato n.4 riassume in una nota la valutazione generale delle tendenze e raccomandazioni nell'ambito del federalismo fiscale all'interno dei paesi OCSE.

Per quanto attiene ai contenuti della relazione del Governo, una prima parte di detta relazione descrive la storia della finanza pubblica italiana, ripercorrendone le tappe dal testo unico della finanza locale del 1931 alla riforma del titolo V della Costituzione del 2001.

L'immagine utilizzata per descrivere la situazione finanziaria italiana passata dalla quasi totale centralizzazione degli anni '70 al decentramento introdotto tra il 1997 e il 2001 è quella dell' "albero storto".

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, in occasione dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 21 luglio 2010 ha avuto modo di chiarire il senso della metafora proposta: "non credo che nella ricostruzione storica di fenomeni di questa intensità ci sia, nel riferimento a una storia non tanto remota, un limite o un fattore riduttivo. Credo che sia uno dei casi in cui la ricostruzione storica riveste una sua fondamentale rilevanza per capire da dove veniamo e dove andiamo. (...) Il nostro è un albero storto: è una tesi sostenuta nella relazione, che continuo a sostenere. Credo che maturerà e crescerà la convinzione in ordine a questa realtà e, se volete, anche a quell'immagine".

Conseguentemente vengono analizzate le sette anomalie che caratterizzano l'assetto finanziario italiano:

1) la proliferazione delle società: fenomeno discorsivo che ha interessato Regioni e grandi Comuni, i quali hanno creato società a cui è stata affidata la gestione di determinati servizi (ad es. servizio idrico, raccolta rifiuti, produzione e distribuzione di energia e gas, ecc.). L'effetto è stata la proliferazione di cariche societarie ricoperte da membri collegati con ambienti politici.

2) l'inattività a detrimento del Mezzogiorno: la relazione precisa che a fine aprile 2010, circa tre anni e mezzo dopo l'inizio del programma 2007-2013, risultava speso nell'insieme delle Regioni solo un dodicesimo dei fondi disponibili nel periodo: 3,6 miliardi su 44. Inoltre alla stessa data solo un sesto delle risorse risultava essere stato impegnato.

3) le pensioni di invalidità: con la modifica del Titolo V, le competenze in materia di assistenza sociale sono state trasferite alle Regioni. Come si evince dall'allegato n.1, il numero degli invalidi civili è passato dal 3,3% della popolazione nel 2003 al 4,7% nel 2010. La spesa corrente ha conosciuto un incremento da 6 a 16 miliardi di euro, non riconducibile alla proliferazione di patologie invalidanti in un lasso temporale così limitato.

4) l'irrazionalità della finanza derivata: la compartecipazione IVA a favore delle Regioni è quasi raddoppiata in 8 anni: da un'aliquota del 25,7% prevista nel d.lgs. n. 56/2000 è passata ad una del 44,72% nel 2008, concretandosi in un trasferimento sostanzialmente incondizionato dal bilancio statale.

5) le anomalie nella sanità: nonostante l'organizzazione sanitaria sia materia di competenza esclusiva regionale, lo Stato ha continuato con la pratica dei ripiani a piè di lista. Si evidenzia come in quel momento fossero 4 le Regioni commissariate sulla sanità e 8 quelle impegnate in piano di rientro dai disavanzi.

6) le anomalie nella contabilità: in alcune Regioni si sono verificate gravi carenze cognitive sui dati reali di spesa e di bilancio. In Calabria ad esempio è stato necessario incaricare una società esterna di revisione per ricostruirne la contabilità.

7) la fiscalità via trasferimenti: sono 45 le fonti di gettito di cui si costituisce il sistema tributario al servizio degli enti territoriali. Di questi 18 sono tributi comunali (13 tributi, 4 addizionali e 1 compartecipazione), 10 provinciali (6 tributi, 1 addizionale, 2 compartecipazioni e 1 devoluzione di gettito) e 17 regionali (11 tasse, 3 addizionali e 3 compartecipazioni).

La relazione procede nel presentare gli interventi già effettuati, tra i quali il federalismo demaniale, il processo di uniformizzazione delle

informazioni contabili e la quantificazione dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare.

Nell'ordine di fattibilità e priorità, viene successivamente esposta l'agenda delle prossime azioni, con particolare riferimento ai fabbisogni standard di Province e Comuni ai costi standard ed alla fiscalità regionale, al federalismo municipale, alla fiscalità delle Province e all'attivazione di un meccanismo di stabilità finanziaria.

-Il rapporto della Copaff.

L'elaborato ricostruisce in 122 pagine, 5 sezioni e 103 tavole il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali.

Come è stato evidenziato da più parti, tale relazione è destinata a fungere da “bussola per le prossime tappe”, regalando al Paese “un quadro di finanza pubblica aggiornato e, per quanto possibile, affidabile, che sarà un riferimento importante per il dibattito politico e gli studi”.

Nella *prima sezione*, la Commissione offre una quantificazione dei trasferimenti suddividendo l'analisi in due momenti: 1) i trasferimenti statali alle Regioni; 2) i trasferimenti statali e regionali ai Comuni e alle Province.

I trasferimenti totali dal bilancio dello Stato a Regioni e Province autonome, con riferimento all'esercizio finanziario 2008, sono stati

96.578 milioni di euro, di cui 92.276 milioni relativi a trasferimenti di parte corrente e 4.302 milioni a trasferimenti in conto capitale.

Il lavoro della Copaff è consistito nell'individuare i capitoli da sopprimere e far confluire nel fondo unico ex art. 77 d.l. n. 112/2008.

Il metodo utilizzato per la quantificazione fa perno su tre criteri: 1) la generalità, ossia la destinazione del trasferimento all'intera platea degli enti di un dato comparto; 2) la permanenza, ossia la continuità nel tempo del trasferimento; 3) la destinazione del trasferimento al finanziamento di funzioni di competenza regionale. L'ammontare complessivo dei trasferimenti statali da far confluire al fondo unico è stato stimato in 4.895 milioni di euro.

Per quanto riguarda invece la soppressione e conseguente sostituzione con risorse fiscali dei trasferimenti statali e regionali agli enti locali, la Copaff ha assunto quale grandezza di riferimento i valori di competenza, basandosi sui dati dei certificati del rendiconto al bilancio 2008 integrati con le "spettanze" pubblicate annualmente dal Ministero dell'Interno e con i dati dei pagamenti dal bilancio dello Stato.

Dall'analisi risulta che nell'anno 2008 sono stati trasferiti dallo Stato e dalle Regioni agli 8.101 comuni italiani complessivamente 29.664 milioni di euro e alle Province italiane 6.745 milioni di euro.

Il lavoro della Commissione è consistito in questa fase nell'individuare i trasferimenti da fiscalizzare, scomponendo i trasferimenti provenienti dal Ministero dell'Interno da quelli provenienti da altri Ministeri.

La conclusione cui perviene la Copaff è che i trasferimenti da fiscalizzare sono per un importo pari a 12.273 milioni per i Comuni e 1.056 milioni per le Province.

La *sezione 2* del rapporto Copaff contiene una prima stima della distribuzione dei trasferimenti statali alle Regioni. In particolare, viene calcolato lo scarto sussistente tra il totale dei trasferimenti statali definito sulla base dei capitoli presi a riferimento e il totale distribuito a livello regionale. Dall'analisi emerge che la differenza ammonta a 430 milioni di euro, di cui oltre la metà è imputabile ai capitoli generali e con finanziamento permanente.

Si procede poi ad una distribuzione regionale degli stanziamenti definitivi 2008 da Stato a Regioni e Province autonome da considerare ai fini della loro soppressione, dalle quale risulta che il 90% dei lavori regionalizzati sono destinati alle Regioni a statuto ordinario, per un ammontare pari a 6,4 miliardi di euro.

La *sezione 3* consiste nell'elaborazione di alcuni dati di sintesi dei bilanci delle Regioni relativi all'esercizio 2008, riclassificati ai sensi

dell'art. 19 bis del d.l. n.135/2009. Il materiale è organizzato in 6 tavole, 4 relative alla spesa e 2 alle entrate.

Per la spesa, vengono considerati separatamente gli impegni e i pagamenti, articolati per categorie economiche e per funzioni. Per entrate, vengono analizzati gli accertamenti e gli incassi.

Nella *sezione 4* si procede ad una sintesi dei bilanci degli enti locali relativi al 2008.

L'art. 161 del d.lgs. n. 267/2000 prevede infatti che gli enti locali debbano “redigere apposite certificazioni sui principali dati di bilancio di previsione e del rendiconto”. L'art. 19 bis del d.l.n. 135/2009 ha stabilito inoltre che: “a decorrere dall'esercizio 2008 e fino a tutto l'anno 2011 le certificazioni concernenti il rendiconto al bilancio degli enti locali recano anche le sezioni riguardanti il ricalcolo delle spese per funzioni e le esternalizzazioni dei servizi” e che i dati dei rendiconti siano trasmessi dal Ministero dell'Interno alla Copaff.

La sezione si compone di 20 tavole: le prime 10 riguardano i Comuni, le 10 successive le Province.

Le tavole 1 e 11 riportano le entrate per titoli e categorie. Le tavole 2 e 12 riportano il quadro riassuntivo delle spese (titoli). Le tavole 3 e 13 riportano le spese di parte corrente per funzioni. Le tavole 4 e 14 riportano le spese di parte capitale per funzioni. Le tavole da 5 a 10

per i Comuni e da 15 a 20 per le Province riportano gli importi accertati per i singoli capitoli dei 6 titoli di entrata.

Nell'*ultima sezione*, curata dal Dipartimento delle Finanze e dall'Agenzia delle Entrate, viene proposta una nota metodologica per la regionalizzazione delle entrate statali. Dopo aver ribadito la necessità di trovare un punto di equilibrio tra esigenza di ripartire puntualmente il gettito ed effettiva disponibilità dei dati amministrativi acquisiti in anagrafe tributaria a distanza di due anni dalla riscossione, vengono ripercorsi i criteri individuati per le diverse tipologie impositive.

Successivamente si presentano i risultati della regionalizzazione dell'Irpef, sui dati delle dichiarazioni dei redditi per l'anno d'imposta 2008, suddivisi per redditi di specie, detrazioni, reddito complessivo e imposta netta.

Come si è detto la relazione è corredata da 6 approfondimenti tecnici che costituiscono deliberatamente la base su cui orientare, sviluppare e selezionare le decisioni del Governo e del Parlamento.

-Approfondimento tecnico n. 1

Il primo approfondimento tecnico, *Deficit di uniformità delle informazioni e percorsi evolutivi: dalla codifica unitaria alla banca dati unitaria*, precisa le discrasie del federalismo contabile determinate dalla mancanza di un linguaggio comune che conferisca

unità ai dati contabili perché ogni Regione ha approvato una distinta legge di contabilità.

Inoltre si rammenta come anche l'azione di organismi di revisione si sia spesso rivelato scarsamente incisivo. La ragione principale riposa sul fatto che i revisori, nominati dai Consigli comunali, finiscono per certificare la legittimità delle decisioni della Giunta, per ottenere la riconferma dell'incarico.

Il meccanismo si inceppa perché il controllore è nominato dal controllato.

Lo stesso fenomeno non è presente in altri ordinamenti: in Inghilterra e in Galles la *Audit Commission* nomina, previa formale consultazione con l'ente, i revisori degli Enti locali, scegliendoli tra i propri dipendenti o tra professionisti esterni con precisi requisiti di qualificazione. L'incarico dura 5 anni e non è rinnovabile.

Come evidenziato in dottrina, “avere trovato in periferia una contabilità pubblica disastrosa, con dati carenti e incomparabili, aumenta il merito della commissione Antonini, ma al contempo avverte che le tante norme di coordinamento contabile già vigenti e le obbligatorie verifiche dei revisori non sono bastate a liberare i conti dall'anarchia e dal mendacio”.

L'approfondimento tecnico espone quindi gli interventi eseguiti per la risoluzione di questo deficit:

- 1) approvazione di uno schema unitario di comunicazione contabile per le Regioni, recepito in sede di conversione del d.l. n. 135/2009 all'art. 19 bis;
- 2) riclassificazione dei certificati di consuntivo di Comuni e Province considerando anche le esternalizzazioni;
- 3) art. 13, l. n. 196/2009: prossima costituzione di una banca dati delle amministrazioni pubbliche;
- 4) art. 2, lett i) l.n. 42/2009: obbligo di pubblicazione in siti internet di bilanci delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni che riportino in modo semplificato le entrate e le spese pro capite.

-Approfondimento tecnico n. 2

Il secondo approfondimento tecnico, recante *L'autonomia tributaria degli Enti territoriali: un confronto*, evidenzia le risultanze dell'ultima comunicazione Ocse sul rapporto tra gettiti tributari degli Enti territoriali sub statali e gettiti tributari complessivi. Sui 30 Paesi oggetto dell'analisi, l'Italia si colloca solo al 20° posto.

Un altro rapporto dimostra invece che il grado di decentramento fiscale in Italia è pari a 0,082 mentre quello canadese a 0,432.

L'irrazionalità italiana dipende dal criterio della stratificazione della spesa storica oltre che dalla presenza di un sistema tributario regionale

e locale costituito da ben 45 fonti di gettito a loro volta stratificate in zone di parafiscalità.

In base ai dati del 2008, la spesa già effettuata ammonta a: 179.723 ml di euro per le Regioni, 13.782 ml di euro per le Province, 73.923 ml di euro per i Comuni. Questo dato non rappresenta il costo del federalismo fiscale, bensì il comparto di spesa in termini di competenza effettuato nel 2008.

-Approfondimento tecnico n. 3

L'art. 8, comma 1 e l'art. 11, comma 1 della l. n. 42/2009 prevedono rispettivamente per Regioni ed Enti locali la soppressione dei trasferimenti e la loro sostituzione con risorse fiscali autonome, in ottemperanza con il disposto di cui all'art. 119 Cost.

Questa operazione “rappresenta un processo fondamentale per attivare il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali” permettendo “una maggiore tracciabilità della spesa e della imposizione, favorendo quindi il controllo democratico da parte degli elettori”.

L'approfondimento tecnico n. 3, *Quantificazione dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare*, rappresenta una precisazione delle sezioni I e II del Rapporto Copaff.

Il complesso dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni da fiscalizzare ammonta a 7.485 milioni di euro, comprensivi anche dei trasferimenti

alle Regioni speciali. I trasferimenti generali e permanenti sono stati stimati dalla Commissione in 5.563 milioni di euro, dei quali 515 sono di pertinenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il rapporto Copaff contiene una stima preliminare che arriva a determinare la distribuzione regionale di 6.896 milioni di euro nella misura del 91% alle Regioni ordinarie e il 9% alle Regioni speciali. Se tali percentuali venissero applicate all'ammontare totale stimato dalla Commissione, il volume dei trasferimenti da fiscalizzare per le Regioni ammonterebbe a 6.811 milioni di euro.

Sul fronte locale, l'individuazione dei trasferimenti è avvenuta in primis sulla base dei certificati del rendiconto al bilancio di Comuni e Province. I criteri utilizzati sono sempre quelli della generalità e della permanenza.

L'analisi ha condotto a quantificare come fiscalizzabili per i Comuni 12.273 milioni e per le Province 1.056 milioni di euro, per un totale di 13.800 milioni di euro.

Il dossier messo a punto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati il 12 luglio 2010 eccepisce la mancata indicazione in merito alle modalità e ai tempi di attuazione della sostituzione dei trasferimenti con risorse tributarie.

Sarebbe auspicabile che si precisasse se anche per le Regioni, al pari degli Enti locali, sia prevista una sostituzione graduale dei

trasferimenti con gettito tributario o se sia invece previsto che la sostituzione possa avvenire integralmente in una fase antecedente rispetto alla transizione verso nuovi criteri di riparto del gettito.

-Approfondimento tecnico n. 4

L'approfondimento tecnico n. 4 reca *Fabbisogni standard di Province e Comuni* e analizza le metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard per il finanziamento delle spese degli enti locali riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni.

I metodi analizzati sono due: 1) il metodo delle determinanti, 2) il metodo della *Representative Expenditure System* (RES).

La prima metodologia utilizza l'econometria sotto forma di regressioni multiple per stimare la dipendenza della spesa (suddivisa in spesa corrente, spesa per funzioni fondamentali, ecc.) in relazione ad una serie limitata di variabili (determinanti o variabili esplicative) che colgano i principali elementi di differenziazione tra gli Enti locali (ampiezza demografica, caratteristiche demografiche, ecc.).

La spesa per funzione fondamentale viene riportata ai seguenti vettori delle variabili esplicative: (y) quantità di beni e servizi corrispondenti alla funzione, (w) qualità degli outputs (variabile eventuale), (z) variabili oggettive e fuori controllo delle amministrazioni, (x) vettore delle preferenze dei cittadini (variabile eventuale). Un limite a questo

metodo consiste nella difficoltà nel discriminare gli Enti in base alle prestazioni effettivamente offerte in relazione alla spesa effettuata.

Il metodo della RES prevede invece l'applicazione di indicatori fisici incidenti sull'amministrazione locale (ad es. popolazione servita, strade curate, servizi forniti, ecc.). Si tratta di determinanti di costo diversi dal costo dei fattori di produzione. Per determinare quanto ciascun Ente locale dovrebbe spendere per finanziare un certo mix di servizi vengono considerate le caratteristiche demografiche, socioeconomiche e geografiche che influiscono sui bisogni di quel dato territorio.

Applicando tale metodologia si calcolano, per ogni ente, gli indici di carico di fabbisogno di spesa per ciascuna funzione. Si procede poi a ricollocare la spesa nazionale per ciascuna funzione tra gli enti territoriali in proporzione alle loro effettive necessità.

Il limite di questo metodo consiste nel determinare il peso di ciascuna variabile all'interno degli indicatori.

Sia il metodo delle determinanti che quello della RES sebbene possano fornire utili indicazioni sull'entità dei possibili risparmi, non sono in grado di risolvere i problemi incontrati in passato, anche per l'elevato tasso di arbitrarietà implicito nelle scelte dei fattori determinanti.

La relazione procede pertanto con l'analisi di un'ipotesi "innovativa e funzionale", che punta a determinazioni analitiche e condivise: la metodologia degli studi di settore affidata alla Società per gli Studi di Settore (SOSE). L'obiettivo consiste nel determinare i livelli presuntivi di ricavo considerati coerenti con un livello accettabile di *compliance* fiscale, partendo dalla situazione di fatto rilevata attraverso la somministrazione di appositi questionari.

Trasferendo questa metodologia nell'ambito del federalismo fiscale, si intendono determinare i livelli presuntivi di fabbisogno finanziario in condizioni di efficienza, considerando non solo i dati contabili ma anche gli aspetti strutturali dei servizi erogati.

I punti di forza di questa metodologia sono: la condivisione delle scelte tecniche nelle diverse fasi della procedura di costruzione dello studio di settore (vi partecipano esperti del settore, associazioni di categoria e Agenzia delle entrate). Tale processo concentrato consente di assicurare "notevole solidità politico-istituzionale alle fondamenta del federalismo".

Attraverso il ricalcolo periodico degli studi di settore, si intende innestare inoltre un processo graduale di emersione degli imponibili dichiarati, per il perseguimento dell'"efficienza graduale come obiettivo di medio-lungo periodo (...) al fine di tener conto dei

cambiamenti nel contesto di riferimento nonché delle innovazioni nelle tecniche di produzione dei servizi”.

Nel corso dell’audizione tenutasi presso le Commissioni riunite Bilancio di Senato e Camera dei rappresentanti di Sose e Ifel il 13 ottobre 2010, si è precisata la necessità di arricchire il set informativo per la stima della funzione di costo per ciascuna funzione di bilancio. Tale processo dovrebbe avvenire gradualmente e nell’arco di un quinquennio, per consentire di assoggettare a stima di fabbisogno standard quelle funzioni per le quali sia possibile disporre di informazioni sufficienti a garantire stime robuste e condivise.

-Approfondimento tecnico n. 5

Nell’ approfondimento in esame, rubricato *Costi standard delle Regioni*, si descrivono i limiti del sistema attuale e le proposte finalizzate alla determinazione dei costi standard e al miglioramento di alcuni profili critici.

Il settore prioritariamente considerato è quello della sanità, data la sua incidenza decisiva sui bilanci regionali. Tra i limiti più significativi del sistema si annoverano: la mancata connotazione quantitativa dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e un sistema di controllo sulle attività ospedaliere affidato (esclusivamente) alle ASL, le quali gestiscono il 50% delle prestazioni ospedaliere.

In dottrina si è rilevato che il dissesto della sanità italiana va ricercato a tutti i livelli: “quello dei governi regionali dimostratisi autenticamente incapaci; quello del sistema dei controlli interni ed esterni, entrambi inefficaci e inappropriati, finanche nelle metodologie; quello legislativo da doversi quantomeno implementare se non riscrivere, quanto a principi fondamentali, in una logica più federalista, sì da consentire alle Regioni di fare altrettanto sotto il profilo strettamente organizzativo e, più in generale, in termini di armonizzazione dei bilanci e di coordinamento della finanza pubblica”.

Esistono due possibili approcci metodologici per la quantificazione dei costi standard: l’approccio “analitico”, che costruisce dal basso i fabbisogni standard, e quello che definisce “a cascata” fabbisogni e costi standard a livello nazionale e regionale.

Il primo metodo non appare adeguato per la mancanza di dati uniformi e affidabili nel Paese sui volumi di attività e consumi efficienti, mentre più realistico ed affidabile si presenta il secondo, che si snoda in due momenti: dapprima la fissazione del fabbisogno standard nazionale e del perimetro dei LEA economicamente sostenibili e, successivamente, la definizione dei fabbisogni standard regionali.

Uno degli obiettivi proposti è la pesatura al 100% delle componenti di spesa, utilizzando, inoltre, una formula di ponderazione in base alla

quale la quota capitaria ponderata viene pesata per classi di età e sesso, con pesi determinati dai consumi delle principali variabili della spesa sanitaria (farmaceutica, specialistica ambulatoriale, ricoveri, ecc.).

Particolarmente significativo è il problema della mancata correlazione diretta tra costi di produzione del servizio e/o dell'attività sanitaria rispetto alla tariffa correlata. Prendendo spunto dall'esperienza statunitense, la Relazione propone lo sviluppo di una metodologia che utilizzi i DRG/ROD (*Diagnosis Related Group/Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi*), quale metodo di remunerazione effettiva delle varie attività di ricovero classificate e pagate secondo tariffe equivalenti rispetto alle patologie curate.

Altra ipotesi che si sta valutando consiste infine nell'introduzione del c.d. inventario di fine mandato, quale strumento di controllo istituzionale e di monitoraggio.

Esso consiste in una dichiarazione certificata da parte degli organi di controllo interno, delle responsabilità del Presidente della Regione, da far approvare in Consiglio regionale 6 mesi prima delle elezioni.

Questo strumento costituirà "l'occasione per rendere edotti gli elettori sulle reali condizioni di spesa sanitaria nella loro Regione, in modo che venga a concretizzarsi un consenso più consapevole nelle elezioni successive".

Come ribadito dalla dottrina, “la più attuale previsione di insediare nell’ordinamento siffatto inventario delle consistenze sottolinea, quindi, la motivata esigenza del legislatore di pretendere contezza del debito pregresso formatosi e monitorare il disavanzo reale, di valutare obiettivamente la (ri)candidabilità dei governatori e di tracciare, infine, un confine tra quanto prodotto da chi ha governato e il suo subentrante, ovverossia separare gli eventuali disastri di chi termina il suo governo dalle responsabilità di chi lo inizia”.

-Approfondimento tecnico n. 6

L’ultimo approfondimento tecnico offerto dalla Copaff è rubricato *Entrate di Comuni, Province e Regioni*. Esso fornisce il quadro attuale della finanza comunale, provinciale e regionale e ripercorre gli strumenti messi a disposizione dalla l. n. 42/2009 per definire il nuovo assetto di sviluppo dell’autonomia impositiva regionale e locale.

Il focus tecnico ricostruisce le 18 diverse fonti di entrata a livello comunale (13 tributi e canoni locali, 4 addizionali comunali e 1 compartecipazione), le 10 fonti di gettito a livello provinciale e le 17 a livello regionale (11 forme impositive, 3 addizionali e 3 compartecipazioni), evidenziando come questo sistema tributario sia stato alla base di un contenzioso sempre crescente.

-L’audizione del Ministro dell’Economia e delle Finanze sulla Relazione sul federalismo fiscale presso la Commissione

parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 21 luglio 2010.

Il Ministro Giulio Tremonti, in occasione dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 21 luglio scorso, ha ribadito il carattere tecnico della relazione che ha condotto a definire “il rapporto tra quanto di spesa discrezionale è centrale e quanto è locale”, attraverso una metodologia discussa e concentrata e che si prefigura tale anche per i lavori futuri.

Il titolare del Dicastero ha precisato che molti dati e aspetti della finanza pubblica locale relativi al rapporto tra centro e periferia restano da definire.

In una situazione in cui l'impianto contabile si affidava a nomenclature distinte e i bilanci regionali non erano confrontabili, non si poteva contare sull'affidabilità del sistema. Il problema, dunque, sta proprio nell'impianto strutturale, oggetto di un costante processo di ricostruzione e di uniformazione.

L'Italia è l'unico Paese in Europa che non ha una reale forma di autonomia fiscale sui territori. In questa fase storica ci si è trovati davanti ad un bivio: conservare uno Stato centrale oppure attuare il federalismo fiscale, unico modo per razionalizzare e controllare in modo efficace una parte più vasta della finanza pubblica italiana.

Giulio Tremonti precisa che:”chi dissente può sostenere che abbiamo un sistema ottimo e viviamo nel migliore dei mondi possibili, ma francamente non mi sembra realistico. Il sistema attuale di governo di finanza non è il migliore possibile e non credo che la soluzione possa essere trovata mantenendo il sistema esistente, ma solo cercando di cambiarlo”.

Tra le varie questioni approfondite nel corso dell’audizione, un rilievo particolare l’ha assunto il c.d. federalismo municipale, definito dal Ministro dell’Economia una “chance straordinaria”. Esso si snoda in due momenti: la prima fase consiste nella devoluzione ai Comuni dei gettiti fiscali relativi al comparto immobiliare e specificamente agli immobili che insistono nel territorio comunale.

Una sorta di devoluzione con un “effetto di necessaria localizzazione”. La seconda fase è opzionale e prevede la sostituzione di 24 forme di prelievo con un’unica imposta municipale (IMU). Tale ipotesi da un lato consentirebbe di eliminare forme di imposizione come la tassa sull’ombra e dall’altro semplificherebbe la riscossione.

L’IMU si pone come un’opzione, che i Municipi possono scegliere se attivare o meno, in base alla volontà dei loro cittadini, nell’ambito della piena corrispondenza tra cosa amministrata e cosa tassata che rappresenta estrinsecazione del principio democratico.

-Audizione del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Prof. Luca Antonini, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni province e comuni (Atto di governo n. 365).

Con tale audizione si cerca di mettere in luce l'importanza del decreto in esame nel quadro sistematico dell'attuazione del federalismo fiscale, di esplicitare la razionalità di alcuni istituti, chiarire possibili equivoci e fraintendimenti, di fornire alcuni dati utili all'esame del decreto. Si espongono anche, sul piano tecnico, alcuni suggerimenti diretti a rendere maggiormente funzionale l'impianto.

Lo schema di decreto legislativo oggetto dell'audizione in esame presenta un alto carattere ordinamentale, soprattutto nei suoi primi 5 articoli.

Si propone, infatti, di rimediare ad alcune distorsioni della nostra prassi politica, che incidono sul corretto funzionamento del sistema istituzionale risultante dalla riforma costituzionale del 2001 e dai processi di decentramento amministrativo.

Lo schema di decreto in esame è l'ottavo dei decreti legislativi emanati in attuazione della legge n. 42 del 2009.

Contiene quindi una serie di disposizioni di “chiusura” rivolte a portare a sistema le innovazioni introdotte con il federalismo fiscale, che perseguono – o perlomeno avviano il percorso diretto a perseguire- una nuova razionalità e trasparenza sulle decisioni di spesa e di entrata.

Sulla spesa questo avviene sia attraverso l'introduzione dei costi e dei fabbisogni standard, nel superamento del criterio della spesa storica e sia attraverso l'armonizzazione dei bilanci, nel superamento dell'anomalia dell'improprio “federalismo contabile”.

Sul lato delle entrate –fatti salvi gli interventi di manutenzione e di correzione che potranno ritenersi opportuni, soprattutto riguardo al decreto sulla fiscalità municipale- il tentativo dei decreti approvati è quello di: a) introdurre una semplificazione del quadro normativo; b) correggere alcune evidenti distorsioni attraverso l'applicazione del principio di territorialità; c) superare, attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti statali e regionali, il meccanismo della finanza derivata, origine di fenomeni di contenzioso e di scaricamento di responsabilità tra realtà istituzionali;

d) introdurre margini di autonomia sufficienti a generare meccanismi di responsabilizzazione delle realtà locali e regionali, superando definitivamente l'aspettativa dei ripiani statali.

All'interno del quadro sinteticamente ripercorso il decreto in esame nei suoi primi 5 articoli introduce alcuni nuovi istituti: alcuni attengono alla dinamica fisiologica del processo democratico, altri invece entrano in causa all'interno di una dinamica che fuoriesce dal quadro fisiologico.

I nuovi istituti della dinamica fisiologica dell' accountability: inventario di fine legislatura e di fine mandato.

Inventario di fine legislatura per le Regioni, e inventario di fine mandato per gli Enti locali, costituiscono, nei termini prefigurati dal decreto, due strumenti nuovi.

Al fine di evidenziarne lo scopo, a premesso un dato impressionante: nel nostro Paese è rarissimo che la competizione di un'elezione amministrativa (ad es. in un Comune) si svolga sulla base degli effettivi dati di bilancio.

Quello che dovrebbe essere l'essenza del processo di autogoverno – abbiamo chiesto queste risorse ai cittadini, così le abbiamo spese, questo è il nostro risultato, ora giudicateci con il voto- quasi mai trova spazio all'interno delle *issues* della competizione elettorale.

Anzi, sempre più spesso si assiste ai processi opposti.

Dopo l'elezione si accusa la giunta precedente di avere nascosto un buco in bilancio, su questo si apre la controversia con la nuova opposizione, e così il processo di autogoverno inizia subito a partire

gravemente inquinato. In questa situazione non sarà quasi mai possibile ricostruire con esattezza il dato di partenza di una nuova amministrazione e quindi neppure giudicare quello in arrivo.

Addirittura, a livello regionale si sono avuti casi eclatanti di Presidenti di Regione che solo dopo parecchi mesi dall'insediamento sono riusciti ad avere cognizione della situazione dei veri conti della gestione della sanità ereditata dal precedente governo regionale. In alcuni recentissimi casi, per ottenere quella chiarezza è stato necessario chiamare gli ispettori del Tesoro, come in Campania.

Viene da domandarsi su quale base hanno votato gli elettori, ovvero che tipo di controllo democratico hanno potuto esercitare, se addirittura un Presidente di Regione fatica, dopo mesi, a far emergere il dato reale.

L'introduzione degli inventari di fine legislatura e di fine mandato è diretta al definitivo superamento di queste situazioni, che non rendono certo un buon servizio alla qualità della democrazia.

Tali istituti impongono la pubblicazione sul sito dell'amministrazione, *prima dell'elezione*, di un bilancio sintetico certificato (dagli organi interni e poi da quelli interistituzionali preposti). Si tratta di una fondamentale innovazione in termini di accountability, diretta a permettere, in termini certi, la rendicontazione di uscita e quella di inizio delle gestioni politiche, evidenziando il risultato prodotto.

Dall'introduzione di questo istituto, si renderà chiaro ai cittadini elettori per ogni nuova amministrazione, in termini certi, sintetici e immediati, quali risultati sono stati ottenuti, permettendo così un effettivo controllo democratico sul bilancio: per Toqueville la democrazia inizia con la pubblicazione del bilancio sulla Casa comunale. Gli inventari, oltre ai dati di bilancio, contengono una serie di altri elementi informativi utili alla valutazione della gestione complessiva (ad esempio informando sul processo di convergenza verso fabbisogni e costi standard).

Si tratta di istituti costruiti in conformità a quanto dispone l'art. 1 della legge n. 42 del 2009 specificando che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, avviene "assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica", così "da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico in attuazione anche del principio di cui all'art. 2 (lett. dd) della legge n. 42 del 2009: "trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità".

Con queste misure, dirette anche a garantire il coordinamento della finanza pubblica e il rispetto dell'unità economica della Repubblica, il cittadino elettore viene finalmente posto nelle condizioni effettive di esercitare quel controllo democratico sulle azioni dei governi regionali e locali che è alla base del federalismo, che proprio in forza di questo presupposto (la maggiore vicinanza del controllo democratico) avvicina governanti e governati.

L'inventario di fine legislatura regionale è obbligatorio per le Regioni soggette a piano di rientro sulla sanità, facoltativo per le altre Regioni.

L'inventario di fine mandato provinciale e comunale, viene istituito obbligatoriamente (è facoltativo per gli altri Enti) per quelle Province e quei Comuni che si trovano nella situazione di dissesto finanziario ai sensi dell'articolo 244 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Parallelamente a queste innovazioni, il decreto ne introduce altre, attinenti però non più alla dinamica fisiologica, bensì –per così dire- a quella patologica del circuito democratico. Si tratta di meccanismi sanzionatori diretti a evitare che la mala gestione ricada sui cittadini con incrementi *indebiti* di quella pressione fiscale sulla quale il federalismo fiscale, in rispetto dell'autonomia, consente maggiori margini di manovra, anche al rialzo.

Si tratta degli istituti del c.d. “fallimento politico” e dell'interdizione.

Riguardo questi istituti sono state sollevate obiezioni da parte di Regioni ed Enti locali, che li hanno ritenuti eccessivi, viziati d'incostituzionalità perché punitivi di comportamenti “meramente oggettivi” ed erroneamente fondati sul’art. 120 Cost. (potere sostitutivo).

Tali obiezioni appaiono però prive di fondamento, innanzitutto nel contesto d’una Costituzione che, come quella italiana, ruota con le sue numerose disposizioni intorno ai principi di responsabilità e di buon andamento (art. 97), e che configura come inderogabile il dovere tributario (art. 2) in quanto diretto a fornire le risorse necessarie per garantire i fondamentali diritti sociali e civili (non certo sprechi ed inefficienze).

Rispetto a quelle obiezioni va anche precisato che il sistema giuridico italiano ha sempre avuto la mano molto pesante contro l’imprenditore fallito: interdizione dai pubblici uffici, iscrizione infamante nel pubblico registro dei falliti.

Solo dal 2006 queste sanzioni sono state mitigate, rimanendo in ogni caso molto forti, ma fino ad allora l’imprenditore fallito perdeva non solo la possibilità di candidarsi in una elezione politica, ma addirittura anche lo stesso diritto di voto!

Tanto accanimento contro l’imprenditore quanto inconcepibilmente tollerante con alcuni politici, lo stesso ordinamento italiano non ha

quasi mai previsto nessuna sanzione specifica per quegli amministratori regionali o locali che mandavano in dissesto un Comune o disastavano i conti della sanità di una Regione; anzi non poche volte è accaduto che i responsabili di quei comportamenti fossero “premiati”, con una candidatura sicura, a parlamentari o eurodeputati.

Il difficile contesto che stiamo attraversando impone un deciso cambio di rotta rispetto a questo malcostume culturale, politico e normativo.

È legittimo richiederlo nel momento in cui la autonomia viene valorizzata dal nuovo processo di federalismo fiscale, chiamando tutte le istituzioni ad una nuova prova di responsabilità.

Nella dinamica fisiologica dell'autonomia, il controllo democratico è pienamente sufficiente. Di fronte a situazioni che trascendono quelle dinamiche è necessaria una garanzia di ultima istanza che si struttura nella sanzione del fallimento politico, proprio a tutela dell'ambito fisiologico dell'autonomia – basti pensare cosa vuol dire entrare a governare una situazione che è stata letteralmente disastata, come in alcuni casi è recentemente avvenuto-.

Nello specifico, per quanto riguarda i Presidenti di Regione, il meccanismo si struttura sulla base dei meccanismi esistenti che vengono però configurati anche tenendo conto della nuova autonomia impositiva regionale, per evitare appunto che gli aumenti della

addizionale regionale Irpef ricadano –oltre un certo livello e senza che siano state attuate efficaci azioni di risanamento- sugli elettori regionali.

Il fallimento politico per quanto riguarda il Presidente di Regione, si struttura infatti in un meccanismo di rimozione ex art. 126 Cost., configurando come “grave violazione di legge”, la situazione di grave dissesto finanziario.

A differenza di quanto affermato dalle osservazioni proposte dalle Regioni è la stessa legge n. 42 che impone il riferimento all’art. 126 Cost. (e non all’art. 120 Cost.).

L’art. 17, lett. e) prevede infatti che: “tra i casi di grave violazione di legge di cui all’art. 126, primo comma della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali”, demandando quindi al decreto legislativo la strutturazione di tale fattispecie.

Da questo punto di vista, se si volesse sostenere l’incostituzionalità del richiamo all’art. 126 Cost., il difetto di legittimità andrebbe riferito alla legge 42/2009 e non al decreto. Ma è anche utile richiamare che su tale legge è intervenuta una larga intesa con gli enti territoriali.

La norma del decreto configura quindi la fattispecie di grave dissesto nel *congiunto verificarsi di tre situazioni*: a) il Presidente della Giunta regionale, nominato commissario ad acta non deve adempiere

immotivatamente, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso; b) si deve riscontrare, in sede di verifica annuale il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento; c) deve avvenire l'aumento, per due esercizi consecutivi dell'addizionale regionale Irpef al livello massimo previsto dal decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (si deve quindi trattare dell'aumento del 2,1% che porta al 3% il peso dell'aliquota base).

Il realizzarsi di queste tre condizioni, che devono sussistere congiuntamente, non è imputabile a comportamenti meramente oggettivi (come invece sostenuto nelle osservazioni regionali): si deve ad esempio trattare di immotivato mancato rispetto degli obblighi derivanti dal piano di rientro.

Al realizzarsi di questa fattispecie, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio dei Ministri propone al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, la rimozione del Presidente della

Giunta regionale per fallimento nel proprio mandato di amministrazione dell'ente Regione.

È evidente che il concorso di tre diversi organi (Consiglio dei Ministri, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, e soprattutto il Presidente della Repubblica, cui è imputabile in ultima istanza l'atto di rimozione) fornisce una adeguata garanzia al procedimento.

L'argomentazione –anch'essa impropriamente avanzata- per cui il Presidente di Regione in questo caso agirebbe come Commissario ad acta non toglie legittimità costituzionale alla previsione, dal momento che l'ordinamento dispone questa soluzione a tutela della autonomia costituzionale della Regione –oltre l'80% del bilancio di una Regione è relativo alla spesa sanitaria-, senza togliere però l'evidenza che sempre della stessa persona si tratta, cui rimangono comunque imputabili i comportamenti di cui alle ipotesi sub a), b) e c) sopra ricordati, ivi compreso l'immotivato inadempimento del piano di rientro.

La norma dispone inoltre che, al verificarsi della rimozione, il rimborso delle spese elettorali sostenute per la campagna per il rinnovo del consiglio regionale sia decurtato del 30% per il partito politico, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi altra carica elettiva prima che siano decorsi dieci anni dalla rimozione.

In sintesi, quindi, la misura sanzionatoria nel suo insieme è diretta a tutela re i cittadini regionali e le imprese, evitando che ricada su di loro l'inefficienza di un Presidente che compie gravi e immotivate violazioni di obblighi di risanamento dei bilanci della sanità della Regione che amministra.

Il verificarsi del grave dissesto finanziario diventa, inoltre, causa dell'applicazione di alcune disposizioni già in vigore: ovvero quella dell'articolo 2, comma 79, lettera a), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, in materia di decadenza automatica dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale, nonché dell'assessorato regionale competente.

Considerata in questi termini, non sembrano sussistere possibili dubbi di costituzionalità sulla disciplina.

Potrebbe semmai essere oggetto di considerazione la previsione dell'entrata in vigore dell'istituto, che potrebbe essere fatta decorrere non a partire dalla presente legislatura regionale, bensì da quella successiva all'entrata in vigore del decreto, in modo da evitare l'impatto su situazioni già in corso e i cui presupposti possono essere maturati prima dell'entrata in vigore della disposizione.

Il decreto prevede anche il fallimento politico del Sindaco o del Presidente di Provincia.

La disposizione interviene semplicemente ad allargare il meccanismo sanzionatorio già previsto dal comma 5, dell'articolo 248, del decreto legislativo n. 267 del 2000 quando si verifica la fattispecie di dissesto finanziario.

In base al vigente comma 5, dell'articolo 248: “gli amministratori che la Corte dei Conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni da loro prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di cinque anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ove la Corte, valutate le circostanze, e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile”.

Il carattere innovativo del c.d. fallimento politico del Sindaco o del Presidente di Provincia è quindi limitato, dal momento che la nuova sanzione della ineleggibilità viene applicata nella stessa ipotesi normativa in cui già l'ordinamento vigente prevede il divieto di ricoprire, per cinque anni, l'incarico di assessore.

È questa quindi la risposta alle obiezioni per cui si rischierebbe di far ricadere la sanzione dell'ineleggibilità a chi si è trovato in situazioni già compromesse.

Come già nelle normativa vigente, infatti, la Corte dei Conti deve accertare una precisa responsabilità imputabile, per dolo o colpa grave, al Sindaco o al Presidente di Provincia in carica, senza che vengano in rilievo gli effetti delle scelte e delle responsabilità imputabili alle precedenti gestioni.

Come già quindi la normativa attuale, solo al verificarsi di questo presupposto, di danni prodotti per solo dolo o colpa grave, la nuova disposizione prevede la sanzione dell'ineleggibilità, per una durata di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Regione, nonché a membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento, del Parlamento europeo.

Allo stesso Presidente di Provincia o al Sindaco si applica la sanzione dell'interdizione dalle cariche in enti vigilanti o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo di dieci anni.

Inoltre, qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei Conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, i componenti del collegio riconosciuti responsabili non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili per un periodo fino a 10 anni, in funzione della gravità accertata.

È utile, per concludere, evidenziare che negli ultimi dieci anni in Italia, su oltre 8.000 Comuni, solo 36 hanno dichiarato dissesto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

Ben dieci volte più alto è il numero dei Comuni che lo hanno dichiarato dall'inizio alla fine degli anni 90, ma il motivo è che la normativa permetteva, a quel tempo, ai Comuni in dissesto di accedere ai ripiani statali. Abrogata quella possibilità, il numero dei dissesti si è drasticamente ridotto.

Dei 448 enti che hanno deliberato il dissesto finanziario, sono quindi solo 36 quelli che lo hanno fatto dopo la modifica del Titolo V della Costituzione.

La motivazione è da ricercare nell'impossibilità di poter ricorrere a un mutuo (a carico dello Stato) per la copertura dei debiti (v. articolo 31, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289) il quale ha stabilito che in ordine ai principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sono abrogate le disposizioni del titolo VIII della parte II del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento.

Conseguentemente il risanamento resta tutto a carico dell'ente e quindi è venuta meno quella convenienza che spingeva alla dichiarazione di dissesto.

Lo stesso art. 6, inoltre, al comma 2 prevede un meccanismo sostitutivo per quelle situazioni dove un Consiglio Comunale omette, pur in presenza di accertate situazioni di gravità di violazioni contabili o di squilibrio strutturali, di deliberare la dichiarazione di dissesto.

Si tratta di una disposizione opportuna perché l'omissione della dichiarazione di dissesto potrebbe originare, nel futuro, anche dal timore della sanzione del fallimento politico.

Più precisamente, la norma del comma 2 disciplina la situazione in cui dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti emergano: a) comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, b) irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto economico e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei Conti, le necessarie misure correttive.

In questo caso la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto e della procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In questo caso il Prefetto assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267. Rispetto a questa disposizione si può segnalare l'opportunità di un correttivo, anche in considerazione delle osservazioni svolte sul punto dall'audizione della Corte dei Conti: ovvero prevedere, prima di arrivare all'esercizio del potere sostitutivo del Prefetto, una fase cuscinetto, nell'ipotesi costruita sul modello del piano di rientro regionale nell'ambito della sanità.

Il decreto prevede inoltre sanzioni, alcune dal carattere più innovativo altre sostanzialmente confermate dell'esistente, per il mancato rispetto del Patto di stabilità. Viene però formalizzato un potere di proposta e rimodulazione da parte della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il capo II disciplina i meccanismi premiali, e si struttura innanzitutto (art. 8) in una serie di misure relative al Patto di stabilità interno. Si tratta di meccanismi che anche in considerazione delle (non del tutto felici) esperienze del passato, possono acquisire un valore nuovo in forza del processo di razionalizzazione introdotto con costi e fabbisogni standard e con il decreto di armonizzazione dei sistemi contabili.

Da questo punto di vista acquisisce rilievo anche in questo caso il potere di proposta e di ridefinizione riconosciuto alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In questo ambito (art. 9) vengono previsti alcuni ulteriori meccanismi premiali diretti a razionalizzare la spesa sanitaria a favore delle Regioni che dal 2012 istituiscano una Centrale Regionale per gli Acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi.

Si tratta di un meccanismo (premiale e quindi rispettoso dell'autonomia regionale) idoneo a favorire lo sviluppo di una prassi che ha portato a buoni risultati laddove è stata seguita.

Viene previsto anche un meccanismo diretto a favorire l'uniformità dei prezzi di riferimento, cercando quindi di superare la prassi di rilevanti –e spesso ingiustificate- differenze territoriali.

Al fine di una maggiore completezza delle disposizioni premiali, potrebbe apparire utile arricchire il testo prevedendo anche forme premiali per coloro che, a partire da situazioni molto distanti per inefficienze ereditate da precedenti gestioni, convergono verso i costi e i fabbisogni standard.

In questo modo si favorirebbero i comportamenti virtuosi di chi fa emergere le situazioni critiche e affronta sforzi importanti rispetto a situazioni di partenza più critiche di altre.

Per quanto riguarda il contrasto all'evasione fiscale vengono estese alle Province le normative sui meccanismi premiali per favorire il recupero dell'evasione fiscale, allineandole con quanto disposto dai precedenti decreti per Regioni e Comuni.

A dimostrazione della utilità della previsione va ricordato che i dati di evasione su alcuni tributi come quello relativo alla Rc auto sono molto elevati, fino ad essere stati recentemente individuati dall'Isvap come una delle cause dell'aumento delle tariffe assicurative.

In questo ambito si segnala l'opportunità di estendere il coinvolgimento nel processo sin qui disegnato (quindi complessivamente riguardante anche Regioni e Enti locali), anche della Guardia di finanza, la cui collaborazione può risultare decisamente utile al fine di permettere una sinergia complessiva delle istituzioni preposte.

Per ciò che attiene ulteriori forme premiali per il contrasto all'evasione fiscale una particolare attenzione merita la previsione dell'art. 12, che cerca di rispondere a un problema specifico. I meccanismi perequativi previsti in attuazione della legge n. 42 dispongono, infatti, che la perequazione debba garantire a tutti il finanziamento dei costi standard. In questo caso, se una Regione fosse, per assurdo, in una situazione di evasione totale, risulterebbe

comunque garantita dal fondo perequativo, vanificando quindi anche i meccanismi di territorializzazione del gettito Iva.

La disposizione in oggetto tenta di rimediare al paradosso di questa situazione, anche in considerazione del fatto che l'art. 2 della Cost. qualifica come inderogabile il dovere tributario.

Essa dispone innanzitutto che ogni anno sia determinato il livello di evasione fiscale di ogni regione confrontando i dati Istat –va peraltro ricordato che la stessa compartecipazione Iva fino al 2013 rimarrà impostata sulla base dei dati Istat- e quelli fiscali.

Prevede quindi che sia conseguentemente disciplinato l'accesso al fondo perequativo considerando lo sforzo di recupero dell'evasione fiscale.

Alla legittima obiezione per cui il finanziamento dei costi standard è relativo a diritti fondamentali della persona come quello della tutela della salute, per cui sarebbe improprio disporre riduzioni, per quanto limitate, del fondo perequativo, si può trovare risposta calibrando la normativa (che in realtà non specifica a quale fase della perequazione è riferita) non in relazione al fondo perequativo attinente ai Lep, bensì alla perequazione non relativa ai Lep.

Dall'esame di tali audizioni è possibile tracciare un primo bilancio, seppur provvisorio, del ruolo svolto dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Alla luce anche di quanto sopra detto appare corretta l'opinione di chi¹³⁸ ha affermato che ogni classificazione tradizionale rischia di naufragare davanti alla Commissione tecnica paritetica. L'assimilazione alla Conferenza Unificata è limitata al profilo intergovernativo.

Per il resto, la Commissione costituisce un organismo di cooperazione che interessa sia la forma di Stato (rapporto Stato-autonomie territoriali) sia la forma di governo (rapporto esecutivo-legislativo).

L'attività della Commissione tecnica paritetica ha una funzione di carattere preliminare all'esercizio della delega e si caratterizza per la natura meramente istruttoria.

La natura della Commissione è senz'altro anomala e sconta la perdurante assenza di un'unica sede stabile di raccordo tra centro e autonomie: quale ad esempio potrebbe scaturire da una riforma del bicameralismo.

¹³⁸ TUCCIARELLI C., in AA.VV., (a cura di A. FERRARA e G. M. SALERNO) *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge 42 del 2009*, Jovene editore, 2010, pp. 3 ss.

2. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è disciplinata dall'art. 5 della legge 42/09, che individua alcuni principi e criteri direttivi per l'adozione del decreto legislativo istitutivo.

La Conferenza è definita “organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica”, di cui fanno parte rappresentanti dei diversi livelli di governo.

La natura della Conferenza sarà ulteriormente precisata dai decreti legislativi, ma la sua espressa collocazione nell'ambito della Conferenza Unificata non lascia molti dubbi in ordine alla riconducibilità dell'organo alle manifestazioni del dialogo intergovernativo, che necessita evidentemente di sedi specializzate e permanenti¹³⁹.

La Conferenza avrà funzioni essenzialmente di verifica e controllo circa il funzionamento del nuovo sistema di federalismo fiscale, oltre che di promozione e proposta dei correttivi che l'esperienza dimostrasse essere necessari.

Pertanto la Conferenza avrà anche funzioni di “concorso” rispetto ad alcune fondamentali variabili del sistema.

¹³⁹ Cfr. JORIO E., *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato “sanzioni e premialità”*, in www.federalismi.it

Nel primo gruppo (verifica e controllo) rientrano la verifica dell'attuazione degli interventi per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, la vigilanza sui meccanismi premiali e sanzionatori, la verifica dell'applicazione dei criteri per la distribuzione dei fondi perequativi, dell'utilizzo dei fondi per gli interventi speciali; più in generale, la Conferenza verifica periodicamente il funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di enti locali e Regioni e le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, oltre alla congruità dei dati e delle basi informative.

Infine, verifica periodicamente la realizzazione della convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché gli obiettivi di servizio.

Nel secondo gruppo sono ricomprese le attività di promozione e proposta della Conferenza. In particolare, la Conferenza può avanzare proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi, propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'adeguamento al funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Regioni ed enti locali; promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo, oggetto di valutazione congiunta in Conferenza Unificata.

Il terzo gruppo di funzioni è costituito dal concorso della Conferenza alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto oltre

che alla definizione delle procedure per accertare gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

Spetterà ai decreti legislativi distinguere tra le diverse funzioni della Conferenza e precisarne i contorni e le modalità operative.

Ad una prima lettura, la Conferenza si caratterizza senz'altro per una connotazione politica maggiore rispetto alla Commissione tecnica paritetica che, non a caso, ne diventerà segreteria tecnica a decorrere dall'istituzione.

Considerate le funzioni specifiche della Commissione tecnica, l'istituzione della Conferenza dovrà quindi avere luogo in prossimità della scadenza della delega.

Le funzioni di concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica tendono invece a porre la Conferenza allo stesso livello dei soggetti che ne sono già titolari ovvero il Governo e il Parlamento.

Sarà verosimilmente da precisare a chi spetti la definizione delle procedure per accertare gli scostamenti dagli obiettivi.

I decreti legislativi saranno chiamati a delineare la natura del "concorso".

Si tratterà di una concertazione nella fase di predisposizione delle decisioni oppure di un'intesa o di un raccordo in quella attuativa?

Quale inoltre il rapporto con la Conferenza Unificata, nel momento in cui quest'ultima sarà la sede propria per l'effettuazione di una

valutazione congiunta (ad esempio, per la conciliazione degli interessi)?

Si potrebbe quindi concludere, in prima approssimazione, che la Conferenza permanente, in ragione del carattere particolarmente complesso e specialistico delle questioni trattate, opererà come una sezione specializzata della Conferenza Unificata, ma che sarà quest'ultima a continuare ad occuparsi delle questioni esclusivamente politiche quali, appunto, la conciliazione degli interessi.

È facile immaginare che il complessivo sistema delle Conferenze subirà alcuni adattamenti organizzativi e funzionali.

Coerentemente con questa definizione va peraltro considerato l'obbligo per la Conferenza permanente di mettere a disposizione delle Camere e dei Consigli regionali tutti gli elementi informativi raccolti. Alle prime, inoltre, dovranno essere trasmesse anche le determinazioni della stessa Conferenza.

In questa cornice si colloca anche la previsione della banca dati relativa agli indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio oltre che per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio.

Il più recente art. 13 della legge 196/2009 richiede un ulteriore chiarimento interpretativo e operativo, circa i rapporti tra questa banca

dati e la banca dati delle amministrazioni pubbliche, espressamente concepita per “dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale” (comma 1).

Anche per la Conferenza permanente, similmente a quanto rilevato per la Commissione tecnica paritetica, deve essere sottolineata la novità delle nuove forme di confronto e dialogo tra i diversi livelli di governo e tra le diverse istituzioni coinvolte: dialogo e cooperazione Stato-Regioni-Enti locali; dialogo Governo-Parlamento e Giunte-Consigli Regionali.

Probabilmente, si può considerare la Conferenza un laboratorio sperimentale anche con riguardo alla componente governativa, chiamata al suo interno a dialogare e interagire sistematicamente. Ne dovranno infatti conseguire forme e procedure di raccordo stretto tra le diverse amministrazioni statali.

La novità è da ricondurre –merita ribadirlo- non solo alla peculiare complessità della materia trattata, ma anche alla perdurante incertezza, per lo meno a livello costituzionale, circa l’integrazione delle forme della rappresentanza e delle relazioni intergovernative.

Probabilmente è questa la ragione della originalità di alcune soluzioni offerte dal legislatore.

3. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, disciplinata dall'art. 3 della legge 42, configura la ormai classica Commissione parlamentare di controllo sull'esercizio di una delega legislativa. Tuttavia, la Commissione presenta alcuni caratteri distintivi, diretti ad amplificarne i poteri ma anche a delineare un avanzamento nel cammino dell'integrazione della rappresentanza parlamentare.

Sul piano dei poteri, la Commissione parlamentare non è chiamata solamente ad esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi ma anche a svolgere un'attività istruttoria e di verifica che, almeno in parte, potrebbe costituire il corrispondente parlamentare dell'attività di verifica propria della Conferenza permanente.

Infatti, la Commissione verifica lo stato di attuazione della legge 42 e ne riferisce alle Camere ogni sei mesi, fino alla conclusione della fase transitoria di cinque anni, il cui termine a quo sarà individuato dai decreti legislativi.

Per svolgere efficacemente i propri poteri di verifica, la Commissione può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica o dalla Conferenza permanente.

Perciò si deve concludere che, in base alla legge, la Conferenza permanente potrà operare fin dalla fase transitoria in parallelo con la Commissione parlamentare.

Quest'ultima, ancora, può formulare osservazioni al Governo e fornire elementi di valutazione utili per l'esercizio della delega.

L'insieme delle disposizioni sui poteri della Commissione parlamentare –introdotte nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge- evidenzia un più efficace ruolo del Parlamento successivo all'entrata in vigore della legge, che non è limitato alla sola funzione consultiva e di controllo sugli schemi dei decreti legislativi ma assicura un più incisivo intervento fin dalla prima fase di predisposizione dei decreti legislativi: attraverso il controllo sull'attuazione della riforma; attraverso poteri istruttori e conoscitivi diretti nei confronti del Governo; infine attraverso la generica funzione di indirizzo che si realizza con la trasmissione di osservazioni ed elementi di valutazione.¹⁴⁰

Sarebbe probabilmente eccessivo parlare di esercizio della delega condiviso tra Governo e Parlamento, ma l'estensione dei poteri parlamentari rispetto ai procedimenti di mero controllo è senz'altro significativa ed inusitata.

¹⁴⁰ Cfr. TUCCIARELLI C., *op.ult. cit.*, pp. 3 ss.

Non meno rilevante ed innovativa è l'istituzione per legge di un nuovo organo di rappresentanza delle autonomie territoriali con la finalità di assicurare il raccordo tra queste ultime e la Commissione parlamentare. Il Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali è composto da dodici membri (sei per le Regioni, due per le Province e quattro per i Comuni), nominati dalla componente rappresentativa di Regioni ed enti locali nella Conferenza Unificata. Il Comitato viene sentito in audizione davanti alla Commissione parlamentare su richiesta di quest'ultima ed esprime propri pareri.

L'istituzione di un Comitato del genere è, ancora una volta, da ricondurre alla perdurante in attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001. Come noto, quella disposizione prevede la possibilità per i regolamenti parlamentari di integrare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali ed attribuisce alla Commissione così integrata il potere di incidere sul procedimento legislativo, sì da potere modificare il quorum deliberativo in Assemblea, per cui viene richiesta la maggioranza assoluta in tutti i casi in cui non si intenda dare seguito al parere espresso su progetti di legge concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione.

L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali costituisce, per espressa previsione dell'art. 11, una norma facoltizzante e transitoria fino alla revisione del nostro sistema bicamerale. L'espressa autorizzazione, con disposizione di rango costituzionale, ad integrare la composizione delle Camere non ha trovato seguito alcuno dal 2001 e non risulta che vi siano segnali per un cambiamento di rotta. In ogni caso, la disposizione indicata è riferita al solo procedimento legislativo e non anche al procedimento di controllo parlamentare sull'esercizio della delega.

Sono dunque palesi i limiti incombenti sul legislatore ordinario, per il quale non è evidentemente possibile prevedere una qualsivoglia integrazione della composizione delle Camere. Eppure, il legislatore si è sforzato di tendere al massimo grado le forme di cooperazione interistituzionale, in modo da consentire il proseguimento della leale collaborazione tra Stato ed autonomie anche nel corso dell'esame parlamentare.

Non vi sono dubbi circa il carattere estraneo al circuito parlamentare del Comitato, tanto che la legge richiede un'espressa autorizzazione, da parte dei Presidenti delle Camere, allo svolgimento delle riunioni del Comitato nei locali delle Camere e prevede la possibilità di audizione del Comitato, alla stregua di qualunque altro soggetto estraneo.

Tuttavia, le audizioni interessano il Comitato quale organo collegiale e rappresentativo di Regioni ed enti locali.

La finalità espressa dell'istituzione del Comitato è quella di assicurare il raccordo tra la Commissione parlamentare e le autonomie territoriali senza integrazione della Composizione delle Camere.

È comunque la prima forma di adattamento normativo dell'organizzazione delle due Camere dal 2001.

Nel silenzio della legge è rimesso al Comitato medesimo stabilire le proprie regole di organizzazione e di funzionamento, che consentiranno di dare la misura della capacità rappresentativa delle sue varie componenti.

Pur in assenza di un'esplicita disposizione, è da intendersi che con lo scioglimento della Commissione bicamerale venga sciolto anche il Comitato.

I membri del Comitato sono designati nell'ambito della Conferenza Unificata: anche nel corso dell'esame parlamentare la rappresentanza degli interessi regionali e locali è riservata ai rispettivi organi di Giunta. I Consigli regionali potranno indirizzare le attività delle Giunte ma non hanno alcuna funzione esterna.

4. *La Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria.*

La legge 42 (art. 6) ha ampliato i compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, di cui è riconosciuto il potere di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili.

La disposizione dettaglia ulteriormente i poteri conoscitivi della Commissione, senza produrne un sostanziale incremento.

Peraltro, essa testimonia ancora il legame tra l'attuazione dell'art. 119 Cost., l'assetto e il funzionamento della pubblica amministrazione locale e il coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Ma ancor più conferma l'aspirazione del Parlamento ad affermare un ruolo permanente di controllo sull'attuazione della riforma. LA gestione dei dati fiscali rappresenta infatti uno degli snodi principali.

CAPITOLO TERZO

“ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, FORMA DI GOVERNO E SISTEMA DELLE AUTONOMIE”

1. Il principio di leale collaborazione.

La Costituzione italiana del 1948, nel delineare i rapporti tra Stato e Regioni, predilige un modello fondato sulla rigida separazione delle competenze tra i due enti al fine di contemperare le due istanze contenute nell'art. 5 della Costituzione: il riconoscimento di sfere costituzionalmente garantite agli enti e l'individuazione di interessi unitari facenti capo allo Stato quale ente esponente della collettività nazionale.

Il modello con l'entrata in vigore delle norme statutarie delle Regioni a statuto speciale e poi di quelle a statuto ordinario si rivela insufficiente o comunque inadeguato.

Che il principio di separazione delle competenze tra Stato e Regioni che caratterizzava l'architettura istituzionale del 1948 non potesse concretamente reggere al momento del loro effettivo esercizio fu già chiaro negli anni '50.

La Corte Costituzionale già allora affermò (sent. N. 49 del 1958) che, a fronte di un assetto in cui “due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene”, “è ovvia l'esigenza d'una stretta

collaborazione fra lo Stato che regola le acque lagunari e la Regione sarda, che regola l'attività della pesca", aggiungendo, che "questa collaborazione tra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti di attività legislativa, sia che si tratti di attività amministrativa".

Di fronte a attività che intercettano materie di competenza sia statale che regionale, la "necessaria collaborazione tra gli enti" è fondamentale per superare l'impraticabile rigido modello della separazione e garantire il corretto svolgimento delle competenze.

Nel silenzio della Corte Costituzionale sul tema fino agli anni '80, periodo in cui le Regioni a statuto ordinario iniziano effettivamente ad "operare", la dottrina, già dagli anni '60, non manca di evidenziare la problematicità della questione auspicando una riscoperta- accanto al principio di distinzione e di contrapposizione- anche dei principi di contemperamento e di integrazione degli interessi regionali e degli interessi nazionali fino ad arrivare all'individuazione della rilevanza costituzionale di tale collaborazione.

La soluzione voluta dal Costituente deve essere ripensata alla luce dei dati offerti da un'esperienza la cui ampiezza e articolazione il Costituente medesimo non aveva probabilmente intravisto.

Se da un lato era eccessivo attribuire al principio di collaborazione una qualità tout court costituzionale, d'altro canto ad esso non poteva

essere negata una immediata incidenza direttiva nell'interpretazione delle norme costituzionali espresse, per di più sorretta dalla constata maggiore adeguatezza dei modelli di collaborazione alle esigenze di una società industriale complessa quale evidentemente era diventata negli anni la società italiana.

Solo dagli anni '80 la giurisprudenza costituzionale comincia a definire il principio di leale collaborazione individuando altresì (in maniera inequivocabile) nell'intesa lo strumento precipuo attraverso cui realizzare la necessaria collaborazione.

Definito come uno di quei “valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti [fra Stato e Regioni]” (Corte Cost., sent. n. 177/88), la Corte, nel corso degli anni '90 assume una posizione più netta; il principio di leale collaborazione “trova il suo fondamento nell'art. 5 Cost.” e deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi.

Le prime tracce della leale collaborazione possono rinvenirsi nella sent. n. 219/1984 nella quale il Giudice delle Leggi auspica che “nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di

cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali”.

Con la sent. n. 94/85 viene fornita una prima approssimativa definizione del principio di leale collaborazione e se ne ricerca il possibile fondamento costituzionale, sostenendo che “la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione e il bilanciamento di interessi diversi (...) rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune è il fine costituzionalmente imposto”.

L’intesa, quale diretta manifestazione del non ancora espresso principio di leale collaborazione, diventa lo strumento attraverso cui assicurare il perseguimento del comune fine costituzionale, sancito all’art. 9 Cost., norma in cui la necessaria intesa sembrerebbe trovare il suo fondamento.

La sent. n. 294 del 1986 amplia l’ambito di operatività del principio de quo. Esso, esplicitamente nominato, viene in rilievo come strumento per la salvaguardia della tutela della salute (art. 32 Cost.) quale “valore costituzionale alla cui realizzazione sono chiamati Stato e soggetti di autonomia”.

Con la sent. n. 177/88 il Giudice delle Leggi sembra generalizzare la portata del principio in esame che viene definito come uno di quei

“valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti [fra Stato e Regioni]”.

La Corte Costituzionale, nel corso degli anni Ottanta, fa compiere all’istituto della necessaria collaborazione un significativo balzo in avanti trasformandolo da “meccanismo” a “principio costituzionale”, ma stenta ancora a trovare il suo ancoraggio costituzionale che sembra essere individuato dapprima nell’art. 9 Cost., poi nell’art. 32, infine negli artt. 5 e 97 Cost.

Nella sent. 470 del 1988 si afferma infatti che il principio che consente allo Stato di avvalersi di uffici regionali “risponde alle esigenze della leale collaborazione fra le componenti essenziali dello Stato regionale, che deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra gli organi statali e regionali in un’amministrazione pubblica ispirata a norma dell’art. 5 Cost. al riconoscimento delle autonomie nell’ambito di un disegno unitario” mentre, in una pronuncia successiva (sent. n. 139/90) si afferma che il “principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.) (...) imponendo una collaborazione tra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti”, consente alle Regioni di accedere direttamente a determinate informazioni (nel caso di specie raccolte del Servizio statistico nazionale).

Come si è visto, quindi, l'esigenza del coordinamento degli interventi di Stato e Regioni era già emersa, prima della riforma del Titolo V, nella giurisprudenza costituzionale (si vedano, tra le più risalenti, le sentt. nn. 116/1967, 175/1976, 219/1984, 8/1985), attraverso il richiamo al principio di "leale collaborazione", che oggi trova espressa menzione nell'art. 120, 2° comma Cost. (si vedano anche gli artt. 116.3° comma, 117.5° comma, e 118.3° comma, Cost.), e che prima veniva sostanzialmente ricavato dall'art. 5 Cost.

È quindi solo nel corso degli anni '90, in cui si avvia concretamente quel processo di riforma ordinamentale fondato, tra gli altri, sui principi della sussidiarietà e del decentramento (leggi "Bassanini") nonché della valorizzazione delle autonomie territoriali .- contestualmente al consolidamento delle sedi di raccordo interistituzionale organicamente disciplinate nel d.lgs. n. 281 del 1997- che la Corte Costituzionale assume una posizione più netta sul contenuto e sulla natura del principio in questione.

La sent. n. 19/97 afferma in maniera decisa che il principio costituzionale di leale collaborazione "trova il suo fondamento nell'art. 5 Cost".

Come affermato dalla Corte Costituzionale, il "principio di leale cooperazione (...) deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni

nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adeguа i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate” (sent. 242/1997). Dunque la lenta emersione del principio costituzionale di leale collaborazione, dopo un lungo e tortuoso percorso dottrinale e giurisprudenziale, è finalmente giunta a compimento.

Si deve ricordare che negli anni ’80, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale ricordata, ma soprattutto della manifesta esigenza avvertita dalle istituzioni della necessità di cooperare nell’esercizio delle “materie miste” (ovvero che investono anche interessi di altri enti territoriali), nasce, “per via amministrativa”, una prima sede di raccordo interistituzionale tra Stato e Regioni a carattere intersettoriale: la Conferenza Stato-Regioni.

Istituita con finalità meramente consultive e di confronto vedrà accrescere in maniera significativa il proprio ruolo diventando “la sede privilegiata del confronto fra lo Stato e le Regioni (e le Province autonome)”, capace di condurre ad unità posizioni inizialmente inconciliabili.

Accanto ad essa, negli anni '90 –contestualmente all'avvio del processo di riforma ordinamentale teso, tra l'altro, ad una più ampia valorizzazione delle autonomie territoriali di cui espressione più diretta ma non unica è il c.d. “federalismo amministrativo a Costituzione invariata” introdotto con le c.d. “leggi Bassanini”- viene istituita, non senza difficoltà, la Conferenza Stato-città e autonomie locali (1996) quale “sede di coordinamento nei rapporti fra Stato ed autonomie locali, e di studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie di Comuni e Province e su quelle delegate ai medesimi enti da leggi dello Stato”.

Come appare evidente il concetto di unità, prima coincidente con quello di statualità, è ora inteso in forma nuova: il nuovo paradigma ordinamentale diventa decentrare per unire.

In questo quadro le Conferenze assumono un ruolo centrale per il corretto ed efficace funzionamento del sistema che ottiene un riconoscimento significativo nel d.lgs. n. 281 del 1997 con il quale,

oltre a rafforzare i poteri e le funzioni delle due Conferenze, si istituisce una sede unificata delle stesse al fine di affrontare le questioni concernenti “le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane”. Dal “concerto separato” si passa così al “concerto unificato”.

Il “sistema delle Conferenze” neo-costituito diventa il fulcro essenziale attraverso cui i diversi attori istituzionali adempiono a quel dovere di leale collaborazione –ancora non scritto ma desumibile attraverso un’interpretazione innovativa delle norme costituzionali- funzionale all’esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite.

Con la legge costituzionale n. 3 del 2001 il modello del regionalismo cooperativo riceve esplicito riconoscimento.

Sono numerose le disposizioni che lo richiamano: tra esse gli artt. 116.3, 117.5, 118.1 e 118.3; 119; 132 e 133; 120 Cost.

Il nuovo Titolo V supera la concezione statocentrica-gerarchica del periodo precedente in favore di un assetto dei rapporti in cui “gli enti costitutivi della Repubblica” (art. 114 Cost.), dotati di pari dignità istituzionale, sono chiamati ad agire non per competenze separate ma interagenti e spesso interdipendenti.

Il raccordo interistituzionale assurge a principale strumento attraverso il quale garantire il concreto funzionamento della Repubblica delle Autonomie.

Gli strumenti della leale collaborazione sono molteplici.

Essi si esplicano nelle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali a livello parlamentare (art. 11 legge costituzionale n. 3 del 2001), intergovernativo e tra Regioni ed enti locali poiché il sistema dei raccordi è necessariamente strutturato su un binario corrispondente a quelle che sono le principali funzioni pubbliche.

L'inattuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 affiancata alla perdurante difficoltà di realizzare una riforma del bicameralismo perfetto necessaria per salvaguardare la stessa riforma del Titolo V, ha comportato un inevitabile rafforzamento delle forme di raccordo intergovernativo che, pur essendo le uniche operanti nell'ambito dell'ordinamento già all'epoca della riforma del Titolo V, non hanno ricevuto un espresso riconoscimento costituzionale.

L'incauta omissione non ha comportato un ridimensionamento del sistema delle Conferenze che, al contrario, ha visto accrescere la sua centralità nell'ambito dell'ordinamento fino a diventare, di fatto, la via attraverso cui –data la quasi totale inattuazione della legge n. 131 del 2003- si è cercato di dare attuazione al Titolo V della Costituzione.

Si tratta di un compito sicuramente non semplice da svolgere e reso ancor più critico da una normativa, quale il d.lgs. n. 281 del 1997 evidentemente inadeguata a garantire quel ruolo che effettivamente questi organismi sono chiamati a svolgere nell'ambito dell'ordinamento.

La cooperazione è elemento imprescindibile, date anche le nuove estrinsecazioni scaturenti da recenti pronunce della Corte Costituzionale e di altri soggetti istituzionali, per la ricostruzione del sistema delle autonomie. L'utilizzazione della leale cooperazione come parametro per il giudizio di costituzionalità specie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione avvalorata la tesi più volte espressa in dottrina secondo cui oggi si ha una integrazione tra le fonti e non più una scala ordinata e definita entro cui circoscrivere il caso concreto.¹⁴¹

Uno degli aspetti problematici della riforma sembrerebbe essere quello della eliminazione del riferimento all'interesse nazionale che aveva consentito prima della riforma di poter avere invasioni di campo da parte dello Stato in materie di competenza regionale.

Autorevole dottrina¹⁴² ha invece sostenuto che il limite dell'interesse nazionale "permane...quale espressione dell'unità stessa della

¹⁴¹ Cfr. A. RUGGERI, *Quale sistema delle fonti dopo la riforma del Titolo V?* Osservatorio sul federalismo in federalismi.it, 2006

¹⁴² Cfr. BARBERA A-, *Scompare l'interesse nazionale*, in forum costituzionale.it

Repubblica. E' un limite che appartiene alla categoria dei limiti impliciti, ma che c'è, trova il proprio aggancio testuale nell' art. 5 della Costituzione e di cui v'è traccia indiretta nell'art. 120, laddove prevede i poteri sostitutivi del governo a tutela dell'unità giuridica ed economica".

Come è noto, la Costituzione dl 1948 individuò un sistema di separazione di competenze dai confini piuttosto rigidi. Di fatto però si è sviluppato un tipo di regionalismo cooperativo, in spirito di leale collaborazione e integrazione di competenze.¹⁴³

Questa tesi sembra essere avvalorata anche dal richiamo al diritto comunitario, infatti, l'inserimento dell'ordinamento interno entro processi di integrazione sovranazionali non può non ripercuotersi anche sui rapporti tra Stato e Regioni. La svolta si ebbe nel 1997 e specificamente con l'approvazione della legge Bassanini (n.59 del 1997) che ha contribuito in modo determinante al rafforzamento degli enti territoriali. All'art. 9 tale legge delegò il Governo ad emanare un decreto legislativo *"volto a definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, unificandola per le materie e i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni, con la Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali"*. La legge da un lato

¹⁴³ Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Cedam, 2004.

valorizzò i poteri e le funzioni della conferenza coinvolgendola in tutti i processi che riguardassero Regioni ed Enti Locali, dall'altro semplificò tutte le procedure di raccordo tra Stato e Regioni. Infine per migliorare il coordinamento interistituzionale nacque la Conferenza Unificata, quale nuovo organo che creasse l'attuale Sistema delle Conferenze.

Questa mentre aveva eventualmente mera funzione consultiva, oggi il suo parere è divenuto obbligatorio e fattualmente vincolante, tanto da indurre a credere che il Governo non possa discostarsi dai pareri e determinando un superamento del vecchio separatismo garantistico imponendo così una nuova logica, quella cooperativista, quella del regionalismo cooperativo. Altri invece ritengono che l'uso, o abuso dei meccanismi di concertazione porti all'immobilismo della decisione stessa. "Ciò spiega come mai sia nel nostro ordinamento sia già emersa l'esigenza di una riforma della collaborazione. A più riprese, infatti, si parla ormai, per una serie di procedimenti di trovare il modo per semplificare le procedure di concertazione, perché sono procedure che allungano i tempi della decisione istituzionale , con grave nocumento dell'interesse pubblico, e , per di più, in determinate

situazioni addirittura possono portare ad una paralisi e ad una <<non decisione>>¹⁴⁴.

Questo tuttavia non è un problema solo italiano, ma di tutti gli ordinamenti federali¹⁴⁵. Ad esempio, se si osserva la recente riforma federale tedesca del 2006, non si è privilegiato l'intreccio tra Bund e Länder, ma si è andati verso una semplificazione a favore di una maggiore competenza dei Länder riducendo l'area dei "compiti comuni" e diminuendo l'interferenza dello Stato Federale.

2. Modelli comparati di federalismo fiscale.

2.1. Il federalismo fiscale in Germania.

Dopo il secondo dopoguerra la stabilità di Governo è un obiettivo da raggiungere. L'esempio tedesco è quello maggiormente preordinato a raggiungerla tramite meccanismi di razionalizzazione¹⁴⁶. La Germania, così come sancito dalla Legge Fondamentale (LF) è uno stato federale fondato su due livelli di governo aventi pari dignità: la Federazione (Bund) e gli Stati (Länder)¹⁴⁷ che hanno un governo autonomo. Il Parlamento Federale tedesco è composto da due camere,

¹⁴⁴ Cfr. S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in ISTITUZIONI del FEDERALISMO, Quaderni 2/2010.

¹⁴⁵ Cfr. FROSINI T.E., *Paese che vai, federalismo (fiscale) che trovi...*, in www.associazioneitalianacostituzionalisti.it.

¹⁴⁶ Cfr. C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di Governo*, Jovene, 2007, pp. 175-176 il quale individua questi meccanismi di razionalizzazione in: " 1) rafforzamento della figura del Cancelliere (Primo Ministro) rispetto al precedente weimariano e ai tentativi di razionalizzazioni compiuti da Costituzioni del primo dopoguerra; 2) previsione della mozione di sfiducia costruttiva; 3) previsione tassativa delle fattispecie che autorizzano il Presidente federale ad esercitare il potere di sciogliere il *Bundestag*, ossia la camera rappresentativa (laddove il *Bundesrat* che rappresenta i Länder, gli Stati membri della Federazione (*Bund*), è estraniato dal circuito di indirizzo politico).

¹⁴⁷ I Länder sono complessivamente 16 di cui 3 (Berlino, Amburgo e Brema) sono città- Stato.

il Bundestag ed il Bundesrat, quest' ultimo è organo rappresentativo dei Länder, ognuno dei quali ha diritto ad un minimo di tre sino ad un massimo di sei rappresentanti in seno al Bundesrat. La competenza legislativa è fortemente decentrata a favore dei Länder in tutti i campi in cui la funzione legislativa non sia riservata al Bund¹⁴⁸, mentre per le materie concorrenti l'esercizio della funzione legislativa è attribuito sia al Bund che ai Länder, ma per questi ultimi solo nella misura in cui non vi sia stato un intervento della federazione.¹⁴⁹ Il modello federalista adottato in Germania è sicuramente un modello cooperativo, prevedendo un coinvolgimento di tutti i livelli di Governo in un'attività pubblica. Questo meccanismo di forte collaborazione si è instaurato ufficialmente solamente con la riforma finanziaria del 1969 che ha modificato il titolo X della Legge Fondamentale stabilendo i cd. "compiti comuni"¹⁵⁰ per una migliore

¹⁴⁸ Art. 70 comma 1 LF

¹⁴⁹ Art. 72 LF: "Nell' ambito della legislazione concorrente, i Länder hanno competenza legislativa solo quando e nella misura in cui il Bund non faccia uso del diritto di legiferare. Il Bund ha in questo ambito il potere di legiferare nel caso sussista la necessità di una regolazione legislativa federale se: 1) una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione dei singoli Länder o 2) della collettività, o 3) lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, ed in particolar modo la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita, prescindendo dai confini territoriali di ogni singolo Land.

¹⁵⁰ Art. 91 lett. a LF: "(I) Nelle seguenti materie, il Bund collabora all'assolvimento dei compiti dei Länder, se tali compiti hanno rilievo per la generalità dei cittadini e se la collaborazione del Bund è utile al miglioramento delle condizioni sociali: 1) ampliamento e nuova costruzione di istituti di insegnamento superiore, ivi comprese le cliniche universitarie; 2) miglioramento della struttura economica regionale; 3) miglioramento della struttura agraria e della protezione delle coste.

(II) I compiti di collaborazione vengono ulteriormente disciplinati da una legge federale, con l' approvazione del Bundesrat. La legge deve contenere disposizioni per la loro esecuzione.

(III) La legge contiene disposizioni per la procedura e le istituzioni per una pianificazione – quadro generale. L' assunzione di un progetto nella pianificazione – quadro necessita dell' assenso dei Land nel territorio del quale deve essere eseguito.

(IV) Il Bund, nelle ipotesi del comma I deve sopportare metà degli oneri per ogni Land. Nell'ipotesi del comma I il Bund sopporta, al minimo, la metà di esse; la sua partecipazione deve

attuazione del coordinamento tra i diversi livelli di Governo e ripartendo le imposte previste tra i diversi livelli di Governo. La riforma del 1969 ha anche introdotto quello che è uno degli elementi peculiari del federalismo tedesco: il principio della connessione,¹⁵¹ secondo cui ogni livello di Governo deve sostenere separatamente le spese che derivano dall'espletamento del loro compito, salvo diverse disposizioni costituzionali¹⁵² che consentono un meccanismo di cofinanziamento tra Bund e Länder. La ripartizione delle entrate tributarie nel sistema tedesco avviene attraverso due distinti sistemi, essendo considerato un sistema "misto": la separazione delle fonti e la partecipazione. Il primo consente ai diversi livelli di governo di acquisire interamente il gettito tributario riscosso sui propri territori, mentre con il sistema della partecipazione degli enti territoriali si dispone di parte del gettito delle imposte dello Stato. Raccogliendo *ad unum* gli elementi sin qui analizzati è possibile sostenere che la legislazione fiscale tedesca è uniforme a livello nazionale (essendo disciplinata dalla Legge Fondamentale), mentre la potestà legislativa esclusiva dei Länder è confinata ad ambiti

essere stabilita in modo unitario per tutti i Länder. La legge disciplina i particolari. Il finanziamento resta riservato alle determinazioni contenute nei bilanci del Bund e dei Länder.

(V) Il Governo federale e il Bundesrat devono essere informati, a richiesta, sull'esecuzione dei compiti in collaborazione.

¹⁵¹ Art. 104 lett. a comma 1 LF: "il Bund ed i Länder sopportano separatamente le spese relative ai compiti loro propri, salvo diverse disposizioni della Legge Fondamentale."

¹⁵² Tali possono essere considerate quelle previste specificamente negli articoli: 104 lett. a commi 2,3,4; Art. 120 comma 1; Art. 91- a e Art. 91 -b

modesti.¹⁵³ Anche in Germania, come in Italia (con la cassa per il Mezzogiorno ad esempio) sono poi previsti dei meccanismi di finanziamento diretto (*finanzausgleich*) verticale ed orizzontale. Il *finanzausgleich* consiste nell'individuazione di regole per la ripartizione del gettito di imposte comuni. In un primo momento era una mera determinazione della quota federale delle imposte sui redditi, mentre dal 1968 la federazione vi ha incluso l'imposta sul valore aggiunto. Per ciò che attiene, invece, il *finanzausgleich* orizzontale consiste nel trasferimento di fondi derivante dal gettito di imposte da Stati finanziariamente più ricchi a Stati più poveri sino al raggiungimento del 95 % del reddito del singolo Länd e sin quando il reddito del Länd più ricco non scenda al di sotto del 100 % di un indice in precedenza calcolato. Il meccanismo è molto semplice. Viene calcolato l'indice di fabbisogno di ciascun Länd sulla base del gettito fiscale moltiplicato per la popolazione di ciascun Länd. La comparazione tra i diversi indici permetterà di stabilire se un determinato Länd è tenuto ad erogare o a ricevere. L'obiettivo di questo meccanismo è quello di avere un uniformità di condizioni di

¹⁵³ Art. 106 comma 1 LF: Alla Federazione spetta il ricavo dai monopoli fiscali e 1) i dazi doganali; 2) le imposte di consumo, in quanto non spettino ai Länder, ovvero non spettino insieme alla Federazione o ai Länder, ovvero non spettino ai comuni; 3) le imposte per la circolazione stradale di merci; 4) le imposte per i trasferimenti di capitale, delle assicurazioni e dei titoli di credito; 5) le imposte straordinarie sul patrimonio e le imposte di conguaglio riscosse al fine di realizzare la compensazione degli oneri; 6) le imposte supplementari all'imposta sul reddito e all'imposta sulla società; 7) le imposte nel quadro della Comunità europea.

Mentre ex Art. 106 comma 2 LF il gettito derivante dai seguenti tributi spetta ai Länder: 1) le imposte ordinarie sul patrimonio; 2) le imposte sulle successioni; 3) le tasse di circolazione sugli autoveicoli; 4) le imposte sui trasferimenti, in quanto non spettino alla Federazione, ovvero insieme alla Federazione ed ai Länder; 5) l'imposta sulla birra; 6) le imposte sulle case da gioco

vita in tutto il territorio tedesco essendo questo un principio costituzionalmente sancito.

2.2. Il federalismo fiscale nel Regno Unito.

Particolare, o quanto meno interessante è l'esperienza inglese in quanto, il sistema anglosassone è decisamente diverso sia da quello italiano che da quello tedesco, essendo l'Inghilterra un sistema di Common Law. Qui l'ambito di autonomia della fiscalità è molto ridotto data l'assenza di compartecipazione ai grandi tributi nazionali e dall'ampio utilizzo di sovvenzioni e trasferimenti perequativi vincolanti. Il processo di *devolution* avvenne con lo Scotland Act ed il Wales Act nel 1998 e grazie al quale la Scozia diviene titolare degli introiti non riservati al governo inglese secondo una logica federalista. Il Wales Act si caratterizza invece per un articolato decentramento amministrativo. Il tratto più interessante di questa riforma si rinviene nella creazione di due parlamenti aventi poteri diversi. Quello scozzese ha infatti poteri legislativi nella materie interne ed un limitato potere impositivo potendo incidere per non più del 3 % sull'aliquota fiscale relativa all'imposta sui redditi, mentre quello gallese ha potere legislativo solo in caso di leggi delegate dal parlamento inglese. La finanza locale resta derivata per più del 50 %

essendosi venuto a creare un meccanismo per cui più che di autonomia politica può parlarsi di autonomia amministrativa.

2.3. Il federalismo fiscale in Belgio.

Vicenda unica e per questo motivo emblematica da rappresentare è il caso belga. Mentre per definizione lo Stato Federale nasce dall'unione di più stati il Belgio nasce da una "scissione" passando da uno Stato fortemente accentrato ad uno federale. Oggi il Belgio comprende tre Comunità, quella francese, la fiamminga e la comunità germanofona e comprende tre Regioni: la Regione del vallone, la Regione fiamminga e la regione di Bruxelles. "Il termine Comunità si riferisce al fattore linguistico, mentre il termine Regione designa una ripartizione territoriale dello Stato (...). La Costituzione del 1993 è il risultato del precario compromesso raggiunto tra le due maggiori collettività del paese, la fiamminga al Nord e la vallona al Sud, storicamente mosse da rivendicazioni eterogenee. Dai fiamminghi (...) era scaturita la richiesta di articolare il Belgio in base a comunità, mentre dai valloni (...) era venuta la proposta di regionalizzare lo Stato in base ad un

criterio territoriale.”¹⁵⁴ L’assetto federale belga si basa su quattro fondamentali riforme costituzionali. Con la prima riforma avvenuta nel 1970 sono state istituite le tre Comunità e tre Regioni di cui su accennato. Con la seconda riforma le Comunità passano da un accezione “culturale” ad una definizione vera e propria. Con la terza riforma nasce la Regione di Bruxelles e si prevede un ampliamento delle competenze sia per le Comunità che per le Regioni. La quarta riforma, nonché la più importante trasforma lo Stato belga in uno Stato federale vero e proprio. Il modello di federalismo fiscale adottato in Belgio deve riprodurre l’autonomia stessa delle differenti Comunità e Regioni e trovare il giusto equilibrio tra i diversi livelli di governo¹⁵⁵.

La Costituzione prevede il principio della sussidiarietà, attraverso il quale si assiste alla devoluzione di competenze verso il basso; lo Stato

¹⁵⁴ Cfr. C. PINELLI, *op.ult.cit.* Jovene, 2007, pp. 244 ss.

¹⁵⁵ Cfr. C. PINELLI, *op. ult. cit.* secondo cui: << L’assetto federale belga si discosta non solo dal modello cooperativo ma dallo stesso modello duale. E’ vero che le competenze degli enti territoriali (e delle Comunità linguistiche) sono solo di tipo esclusivo, non anche di tipo concorrenziale. Ma a differenza della costituzione statunitense quella belga non prevede una *supremacy clause* che assicuri la prevalenza della legislazione federale negli eventuali casi di collisione con leggi di altri enti. L’art. 35, dopo aver previsto che “l’autorità federale è competente solo nelle materie che le sono formalmente attribuite dalla Costituzione e dalle leggi indicate dalla Costituzione stessa” stabilisce infatti che “Le Comunità o le Regioni, *ciascuno per quel che le concerne*, sono competenti in tutte le altre materie, secondo le condizioni e le modalità stabilite dalla legge”. L’intento garantista è di segno profondamente diverso da quello di un impianto duale, dove l’assetto delle competenze della Federazione e degli Stati membri è preordinato ad assicurarne in via immediata il reciproco rispetto e, mediamente, a tutelare la libertà dei cittadini da eccessive concentrazioni di potere pubblico. Il sistema delle garanzie è strutturato invece su un duplice piano, trattandosi di assicurare la separazione delle competenze delle Comunità da quelle delle Regioni non meno che la separazione delle competenze delle une e delle altre dallo Stato federale. Col risultato di esaltare le differenti identità linguistiche e culturali dei cittadini. Corrispondentemente, mentre negli Stati federali a modello duale i procedimenti di formazione delle leggi e i criteri di composizione degli organi federali esprimono un’istanza unitaria, il sistema asimmetrico belga risulta pervaso dall’esigenza di garantire i gruppi e le Comunità linguistiche.>>.

federale si occuperà infatti solo delle materie che gli sono direttamente attribuite dal dettato costituzionale o dalle leggi speciali, mentre le autorità federate assolveranno oltre a tutte le materie attribuite dalla Costituzione anche a tutte le materie residuali¹⁵⁶ vigendo il principio dell'autonomia finanziaria. Questo principio conferisce alle entità federate la massima libertà per ciò che concerne il loro bilancio dovendo essere ognuna pienamente autosufficiente all'espletamento delle proprie funzioni. Il nuovo sistema di finanziamento si basa dunque su entrate proprie di ciascuna Comunità con la possibilità di dare però attuazione a dei meccanismi di perequazione. Particolare interesse suscita l'istituto delle imposte ripartite, attraverso il quale lo Stato federale effettua una suddivisione delle entrate nazionali redistribuendole a livello locale. Appartengono a questa tipologia di imposte quelle sulle persone fisiche, l'imposta sul valore aggiunto ed il canone radiotelevisivo. La ratio di queste imposte risiede nella possibilità per le entità federate di poter così espletare efficacemente ognuna e singolarmente ai propri fabbisogni finanziari. Il potere fiscale autonomo delle Comunità e delle Regioni risiede proprio nella Costituzione potendo esse stesse provvedere all'istituzione di nuovi tributi a patto che non si tratti di imposte concorrenti con quelle

¹⁵⁶ Art. 35 Cost.: “ L'autorità federale è competente solo nelle materie che le sono formalmente attribuite dalla Costituzione e dalle leggi approvate in forza alla Costituzione stessa. Le comunità o le Regioni, ciascuna per ciò che le riguarda, sono competenti nelle altre materie, alle condizioni e secondo le modalità stabilite dalla legge. Tale legge deve essere approvata con la maggioranza di cui all' art. 4 secondo comma.”

statali, essendo esplicitamente escluse. Da una prima analisi potrebbe sembrare evidente la possibilità di una “intromissione” dello Stato federale a discapito delle autonomie, ma ciò è evitato da una continua concertazione tra l'autorità federale centrale e le autorità locali tramite un Comitato di concertazione composto dal Primo ministro, da cinque ministri e da sei membri dei governi degli Enti federati e risolve i conflitti di interesse che potrebbero scaturire da atti amministrativi o legislativi adottati da un Ente. Il Comitato non esamina la legalità dell'atto, ma lo può sospendere per sessanta giorni al fine di ricercare un compromesso. La concertazione trova la sua massima espressione nelle politiche fiscali e in quelle di prestito intrapreso sia a livello federale che in quello federato. E' in questo modo ad esempio che viene controllato il deficit e l'indebitamento in quanto un eccessivo indebitamento di un'autorità federata comporta inevitabilmente un alto rischio per la solvibilità della singola autorità e, di riflesso, della stabilità dell'unione economica e monetaria del Belgio.

2.4. Il federalismo fiscale in Spagna.

Fermo restando l'indissolubilità della Nazione¹⁵⁷ il diritto di autonomia all'interno dell'ordinamento statale è pienamente riconosciuto. Il

¹⁵⁷ Art 2 Cost. spagnola: La Costituzione si fonda sull'indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune ed indivisibile di tutti gli spagnoli e riconosce e garantisce il diritto all'autonomia di tutte le nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà tra tutte loro.

parlamento spagnolo è costituito dal Congresso dei Deputati e dal Senato, mentre per ciò che attiene l'amministrazione locale la Spagna si articola in Comuni e Province. Il decentramento politico spagnolo inizia nel 1978, ma è ad oggi in continua evoluzione, poiché la sua realizzazione ha portato ad una graduale redistribuzione di funzioni tra Stato centrale e Comunità autonome. Caratteristica peculiare del decentramento spagnolo è la possibilità di scelta concessa alle Comunità Autonome, ex Art. 148 della Costituzione, delle questioni di cui farsi carico nello stilare il proprio Statuto; le competenze non assunte dalle Autonomie spettano allo Stato. Alcune materie invece sono di competenza esclusiva dello Stato (sia normativa che esecutiva) ¹⁵⁸. Lo Stato può tuttavia attribuire alcune materie alle

¹⁵⁸ Ex art. 149 Cost. spagnola, sono di competenza esclusiva dello Stato: 1) la disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'uguaglianza di tutti gli spagnoli; 2) nazionalità, immigrazione, emigrazione, Statuto degli stranieri e diritto d'asilo; 3) relazioni internazionali; 4) difesa e Forze Armate; 5) Amministrazione della giustizia; 6) legislazione commerciale, penale e penitenziaria; legislazione processuale, senza pregiudizio delle principali specializzazioni che derivino dalla particolarità del diritto sostanziale delle Comunità Autonome; 7) legislazione del lavoro, senza pregiudizio di una sua attuazione da parte delle Comunità Autonome; 8) legislazione civile, senza pregiudizio del mantenimento, modifica e sviluppo da parte delle Comunità Autonome dei diritti civili, locali o speciali, là dove esistano. In ogni caso disciplina le regole relative all'applicazione ed efficacia delle norme giuridiche, le relazioni giuridico-civili relative alle forme di matrimonio, la disciplina dei registri ed atti pubblici, le basi delle obbligazioni contrattuali, le norme per risolvere i conflitti di leggi e la determinazione delle fonti del diritto, con rispetto, in quest'ultimo caso, delle norme di diritto locale o speciale; 9) legislazione sulla proprietà intellettuale ed industriale; 10) regime doganiero e tariffario, commercio, estero; 11) sistema monetario: valuta, cambio e convertibilità, basi dell'ordinamento creditizio, banca e assicurazioni; 12) legislazione su pesi e misure, determinazione dell'ora ufficiale; 13) principi fondamentali e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica; 14) finanza e debito pubblico; 15) sviluppo e coordinamento generale della ricerca scientifica e tecnica; 16) sanità estera; fondamenti e coordinamento generale della sanità; legislazione sui prodotti farmaceutici; 17) legislazione fondamentale e regime economico della sicurezza sociale, senza pregiudizio dello svolgimento dei relativi servizi tramite le Comunità Autonome; 18) basi del regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche e del regime statutario dei pubblici funzionari che, in ogni caso, garantiranno agli amministrati un trattamento uniforme davanti alle medesime; il procedimento amministrativo comune, senza pregiudizio delle specialità connesse all'organizzazione propria delle Comunità Autonome; la legislazione sull'espropriazione forzata; la legislazione di base sui contratti e sulle concessioni amministrative e sulle

Comunità Autonome: queste attribuzioni possono essere proprie o attribuite per delegazione. Le prime si possono determinare solamente per legge e si esercitano in concerto con le altre Autonomie; le seconde, invece, si esercitano nei limiti della delega, che può prevedere modalità di direzione e controllo di merito. Nonostante questo graduale processo di decentramento risulta tuttavia ancora lontano lo sviluppo vero e proprio del principio di sussidiarietà, a causa dello scarso interesse delle Comunità Autonome all'individuazione delle proprie competenze. Può comunque osservarsi che attraverso questa negoziazione continua è stato rilevato un aumento dell' autonomia finanziaria delle stesse Comunità le quali si assumono tutte le competenze comuni e, ma solo se sono in grado di

responsabilità di tutte le Pubbliche Amministrazioni; 19) pesca marittima, senza pregiudizio delle competenze che nella disciplina del settore vengano affidate alle Comunità Autonome; 20) marina mercantile e immatricolazione del naviglio; fari costieri e segnali marittimi; porti di interesse generale; aeroporti di interesse generale; controllo dello spazio aereo, traffico e trasporti aerei, servizio meteorologico e immatricolazione degli aeromobili; 21) ferrovie e trasporti via terra che attraversino il territorio di più di una Comunità Autonoma; regime generale delle comunicazioni; traffico e circolazioni di veicoli a motore; poste e telecomunicazioni; cavi aerei, sottomarini e radiocomunicazioni; 22) legislazione, ordinamento e concessioni relative alle risorse e approvvigionamenti idraulici, quando le acque scorrano attraverso più di una Comunità Autonoma e l'autorizzazione all'installazioni elettriche, quando il relativo approvvigionamento interessa altra Comunità o il trasporto di energia sia diretto all'esterno del suo ambito territoriale; 23) legislazione fondamentale sulla protezione ambientale, senza pregiudizio della facoltà delle Comunità Autonome di fissare norme protettive addizionali; legislazione fondamentale su boschi, miglioramenti forestali e pascoli; 24) opere pubbliche di interesse generale o la cui realizzazione interessi più di una Comunità Autonoma; 25) principi fondamentali del regime minerario ed energetico; 26) regime della produzione, commercio, detenzione ed uso di armi ed esplosivi; 27) norme fondamentali del regime della stampa, radio e televisione, e in generale di tutti i mezzi di comunicazione sociale, senza pregiudizio delle facoltà che spettino alle Comunità Autonome nel loro sviluppo e attuazione; 28) difesa del patrimonio culturale, artistico e monumentale spagnolo, delle esportazioni e spoliazioni; musei, biblioteche e archivi spettanti allo Stato, senza pregiudizio per la loro gestione da parte delle Comunità Autonome; 29) pubblica sicurezza, senza pregiudizio della costituzione da parte delle Comunità Autonome di forze di polizia nella forma che venga stabilita dai rispettivi Statuti e nel quadro di quanto disponga la legge organica; 30) disciplina delle condizioni per il conseguimento, rilascio e omologazione di titoli accademici e professionali e norme fondamentali per lo sviluppo dell'articolo 27 della Costituzione, al fine di assicurare l'attuazione degli obblighi dei pubblici poteri in questa materia; 30) statistica per fini statali; 31) autorizzazione alla convocazione di consulte popolari per mezzo di referendum;

gestirle, le competenze suscettibili di devoluzione. Le spese di queste ultime sono finanziate attraverso il metodo del cd. “costo effettivo” che prevede un trasferimento di fondi a favore della Comunità pari alla differenza tra il costo del servizio ed il gettito derivante dalle tasse legate al servizio stesso. Per ciò che attiene le competenze comuni, invece, le Comunità Autonome possono stabilire tributi propri (ma osservando il divieto della doppia imposizione). A ciascuna Comunità può in ogni caso essere erogato da parte dello Stato una sovvenzione per il raggiungimento degli obiettivi minimi, avendo così anche qui una forma di perequazione. Dal dettato degli art. 157 e 158 Cost. si osserva che i trasferimenti avvengono da un fondo denominato “Fondo di Compensazione territoriale”. Il fondo è regolato per la prima volta dall’ art. 16 del LOFCA, in cui si stabiliscono i minimi e massimi per la redistribuzione delle risorse. Tra i trasferimenti perequativi figurano poi quelli complementari al fine di evitare che la differenza tra regione e regione porti a differenze di servizi pubblici essenziali e di qualità del servizio stesso. In conclusione non è arduo poter sostenere che la Spagna ha realizzato un modello a metà tra lo Stato unitario e lo Stato Federale il cui ruolo principale è svolto dalle Comunità Autonome.

3. Attuazione del federalismo fiscale e forma di governo.

Le disposizioni della legge concernente la forma di governo esprimono due diverse concezioni.

Da un lato viene valorizzato il ruolo del controllo del Parlamento nei confronti del Governo, in specie nell' esercizio della delega, dall' altro sono create nuove formule organizzative all' interno dello stesso Governo nella fase di attuazione, che ne rafforzano in certa misura i poteri. Sembra prematuro giungere a conclusioni preventive sull'individuazione del nuovo punto di equilibrio tra i due organi, siano esse di un segno (la conferma del sempre maggiore ampliamento dei poteri del Governo) oppure di segno opposto (l'inversione di tendenza in favore del Parlamento). Le soluzioni per alcuni versi innovative introdotte dal legislatore richiedono infatti, per consentire di esprimere un giudizio fondato, una verifica nella fase attuativa.¹⁵⁹ Tali soluzioni vanno ad intersecarsi anche con la forma di Stato, ovvero con il rapporto Stato- autonomie territoriali.

Le forme di organizzazione del Governo sono affrontate in primo luogo dagli articoli 4 e 5 della legge: Commissione tecnica paritetica

¹⁵⁹ Cfr. C.TUCCIARELLI, *Op.ult.cit.* pp. 3 ss.

per l'attuazione del federalismo fiscale e Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

È istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal presidente della Camera dei deputati su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione. Il presidente della Commissione è nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, d'intesa tra loro. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina del presidente, per l'elezione di due vicepresidenti e di due segretari, che insieme con il presidente, compongono l'ufficio di presidenza. L'attività ed il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Gli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento della Commissione e del Comitato di cui all' articolo 3 comma 4 della legge 42 sono posti per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà dalla Camera dei deputati. Gli oneri connessi alla partecipazione alle riunioni del Comitato di cui al comma 4 sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari

stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Ai componenti del Comitato non spetta alcun compenso. Al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le Regioni, le città metropolitane, le province ed i comuni, è istituito un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli Enti locali nell' ambito della Conferenza unificata.

Il Comitato, che si riunisce, previo assenso dei rispettivi Presidenti, presso le sedi del Senato della Repubblica o della Camera dei Deputati, è composto da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza dei comuni. La Commissione ogni qual volta lo ritenga necessario, procede alle audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere. La Commissione:

- a) esprime pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all' articolo 2;
- b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere fino alla fine della fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21. A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale o della

Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

- c) Sulla base dell'attività conoscitiva svolta, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione di decreti legislativi.

La Commissione può chiedere al Presidente delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si rende necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione. Con la proroga del termine per l'espressione del parere si intende prorogato di venti giorni anche per il termine finale per l'esercizio della delega. Qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine finale per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

La disciplina della Commissione parlamentare per 'attuazione del federalismo fiscale di cui all' art 3 della legge 42 rappresenta in modo chiaro l'intenzione del legislatore nazionale di creare un circuito virtuoso di collaborazione tra il Governo ed il Parlamento attraverso l'istituzione di una commissione che possa fungere da camera di compensazione tra le scelte politiche effettuate in sede di esercizio della decretazione legislativa da parte del Governo.

Ciò conferma come, nella legge sull'attuazione del federalismo fiscale gli strumenti di cooperazione politica- istituzionale siano predisposti al fine di perseguire due obiettivi di collaborazione tra le forze politiche e tra le aree e le materie di intervento. Quest' ultima esigenza collaborativa è formalizzata attraverso i pareri delle Commissioni parlamentari e competenti ex art. 2 , mentre la Commissione, composta da 15 Senatori e da 15 Deputati, scelti in proporzione dei gruppi politici potrà svolgere il ruolo di sede di sintesi e di chiusura della collaborazione politica.

Da segnalare¹⁶⁰ che i pareri della Commissione esprimerà sugli schemi di Decreto legislativo sono talmente rilevanti che il legislatore non si limita a porre per essi un termine prorogabile, ma addirittura prevede che se la richiesta di proroga giunga in prossimità del termine di scadenza del termine di esercizio della delega, sia anche questa prorogata.

La Commissione è inoltre incaricata di verificare lo stato di attuazione della legge 42 con un controllo “in progress” che terminerà solo con la fine della fase transitoria ex art. 20 e 21 della stessa legge e che permetterà alla Commissione di formulare osservazioni e di fornire al Governo elementi utili per l'esercizio della funzione legislativa delegata ex articolo 2.

¹⁶⁰ Cfr. C. TUCCIARELLI, *op. ult. cit.*, pp. 3 ss.

Tale previsione sembra porre i presupposti utili a costruire un sistema di adozione di Decreti legislativi correttivi fondato proprio sull'attività di verifica esercitata dalla Commissione.

L'articolo 3 , inoltre, prevede che, al fine di assicurare il raccordo della Commissione con il sistema delle autonomie territoriali della Repubblica , “è istituito un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle Regioni e degli Enti locali della Conferenza unificata”.

I 12 componenti del Comitato esprimono pareri alla Commissione parlamentare. La Commissione parlamentare sul federalismo fiscale rappresenta dunque la concretizzazione dell'approccio che ha guidato il legislatore nazionale nell'adozione della legge n. 42 del 2009, ossia, da una parte, la volontà di conferire un carattere istituzionale alla legge, dall'altra, e di adottare un'impostazione collaborativa che coinvolga a più titoli nell'esercizio delle deleghe di cui è titolare il Governo, sia il Parlamento che il sistema delle autonomie territoriali. Con riguardo al primo degli aspetti, occorre sottolineare che il Parlamento della XVI Legislatura si è insediato il 29 Aprile 2008 e la legge n. 42 reca la data del 5 Maggio 2009: siamo in presenza di una legge il cui iter evidenzia in modo chiaro il suo fondamentale carattere istituzionale. Si tratta infatti di un testo che indubbiamente mette in luce l'ampia attività governativa di predisposizione

dell'articolato, ma sul quale si è, altresì, registrata un'intensa sinergia istituzionale di Governo e Parlamento, che ha consentito di portare a compimento la legge in circa un anno. Da questo dato temporale emerge chiaro l'elemento politico: l'obiettivo di consentire una prima fase di attuazione all'interno della legislatura.

Questo principio di dinamismo istituzionale e di rapidità ha spinto a costruire la legge intorno al principale presupposto della ricerca del più ampio consenso politico possibile, così costruendo un sistema di principi che reggono la legge e la delega sufficientemente ampio e procedimentalizzando in modo elevato il percorso dentro la legge al fine di costruire un sistema di governance che mira alla costruzione e alla conservazione del più ampio consenso sia politico che territoriale. L'analisi dell'articolo 3 ci permette di soffermarci proprio sulla specifica questione della governance e del consenso politico e territoriale intorno all'attuazione del "federalismo fiscale". Rispetto alla governance, il testo, delinea un meccanismo molto interessante, al quale non pare necessariamente applicabile il principio "il Governo fa, il Parlamento controlla" il Governo, infatti, ha un ruolo importante, tant'è che sicuramente è il governo il soggetto titolare del potere sia di iniziativa, sia di costruzione che di approvazione dei testi legislativi nell'esercizio della delega. Tuttavia, se analizziamo i meccanismi degli articoli 3, 4 e 5, ci rendiamo conto che all'interno di questa

governance, il Governo appare senza dubbio il soggetto che propone, guida, e porta a compimento il processo, ma la Commissione parlamentare per l'attuazione e la Conferenza per il coordinamento hanno un ruolo essenziale di imprescindibile cooperazione con l'attività dell'esecutivo.

In altre parole, l'attività del Governo si regge sul rapporto con la Commissione parlamentare, con la Commissione tecnica e con la Conferenza permanente ex art. 5. In questo quadro v'è un soggetto tecnico importante, che è la Commissione tecnica paritetica, integrata da rappresentanti del Parlamento, i cui tratti istituzionali richiamano la Commissione degli esperti della Germania degli anni 60.

Possiamo¹⁶¹ dire che siamo al cospetto di un meccanismo non di mero monitoraggio parlamentare; si può riconoscere l'intuizione di un Governo che procede alla riorganizzazione del sistema istituzionale e dei conti pubblici, accompagnato, da un lato, dal luogo della rappresentanza politica e dall'altro, dal luogo del confronto con le autonomie. Se la governance sin qui descritta è quella effettivamente voluta si tratta di un meccanismo di governance di grande interesse, che conferma il principio del consenso prima richiamato, che allarga e istituzionalizza gli strumenti del consenso politico rappresentativo e del consenso politico territoriale. L'importanza di una governance di

¹⁶¹ Cfr. C. TUCCIARELLI, *op. ult.cit.*, pp. 3 ss.

questo tipo deriva dalla sua idoneità ad evitare uno degli errori più drammatici in cui si è caduti nel periodo 2001/ 2007, in particolare nel biennio 2006/2007: ci si riferisce all'abdicazione totale della politica all'attuazione della riforma e all'affidamento totale dell'attuazione del Titolo V alla Corte Costituzionale. Il sistema delle autonomie italiano ha vissuto periodi in cui non si riusciva a fare un testo a livello statale, a livello regionale, senza che partisse immediatamente l'impugnazione in Corte Costituzionale e senza che immediatamente la Corte fosse coinvolta in un'attività che è stata veramente al di là delle sue forze. Esistono alcuni segnali di resipiscenza negli ultimi due anni, con una riduzione concordata delle impugnative fra Stato e Regione, con la consapevolezza che la Corte Costituzionale è il giudice dei confini dell'interpretazione della Costituzione, ma non può essere il soggetto attuatore del testo della Costituzione.

Questo meccanismo di governance può essere arricchito, oliato, perfezionato, portato a pieno regime e forse, può evitare che si assista a quella tendenza che vi è stata nei primi 5 /6 anni di attuazione del Titolo V.

Un'osservazione conclusiva riguarda la crucialità della fase transitoria. E' vero che la legge detta una serie di principi a regime, ma è anche vero che gli articoli 20 e 21 recano una delicata disciplina transitoria che richiede attenzione sugli aspetti fondamentali del

sistema di governance descritto e richiede attenzione proprio sui meccanismi di trasformazione della spesa da storica in standard, nonché sui meccanismi di trasformazione della spesa da storica in adeguata rispetto alle capacità fiscali per le attività non legate ai LEP e non legate alle funzioni fondamentali.

C'è un passaggio cruciale nell'articolo 20 ed è quello relativo alla disciplina della fase transitoria: si tratta di una cautela che il legislatore costituzionale del 2001 non ebbe e che invece questo legislatore ha avuto.

D'altronde, proprio la fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21 della legge numero 42 costituisce il limite dell'azione della stessa Commissione parlamentare la quale, come prevede l'articolo 3, "è sciolta al termine della fase transitoria di cui gli articoli 20 e 21". Il quadro complessivo di governance uscente invece dall'articolo 4 è un quadro caratterizzato dalla collaborazione tra Governo e Parlamento e tra livelli di governo della Repubblica teso a perseguire la costruzione e la conservazione del più ampio consenso politico e territoriale possibile per l'attuazione dell'articolo 119 Cost. In questo contesto, la legge introduce un soggetto tecnico importante che è la Commissione tecnica paritetica, integrata da rappresentanti del Parlamento, i cui tratti istituzionali richiamano la Commissione degli esperti della Germania degli anni 60. La Commissione tecnica paritetica, dopo la

modifica introdotta con l'articolo 2 comma 6, lettera b , della “ Legge di contabilità e finanza pubblica” numero 196 del 2009 è adesso composta da 32 componenti di cui due provenienti dall' ISTAT, i restanti 30 per metà sono rappresentanti tecnici dello Stato e per metà di Regioni, Province e comuni ossia di altri enti che, oltre lo Stato, “cosituiscono” la Repubblica ex articolo 114 Cost. Della Commissione fanno parte un rappresentante tecnico per ciascuna delle due Camere ed uno scelto dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali e delle Province autonome. Come abbiamo visto, siamo al cospetto di un meccanismo che, con la Commissione parlamentare e con la Commissione tecnica non sostanzia un mero monitoraggio parlamentare con un Governo che procede alla riorganizzazione del sistema istituzionale e dei conti pubblici, accompagnato, da un lato dal luogo della rappresentanza politica e, dall'altro, dal luogo del confronto con le autonomie, senza perdere di vista l'aspetto tecnico. Siamo in presenza, invece, di un meccanismo innovativo di collaborazione, politica , territoriale e tecnica; un meccanismo che la complessità e l' importanza della materia sembrano imporre e che trova formale riscontro nel fatto che il legislatore costituzionale del 2001 con la legge Cost. 3 , ha collocato la materia “ armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” tra quelle oggetto di

potestà legislativa concorrente, ossia, tra quelle materie dove è più elevato il livello di “co- governo” tra lo Stato e le Regioni. Proprio la presenza della Commissione tecnica permette di auspicare che l’attività successiva di esercizio delle deleghe si orienti da un lato verso la creazione di meccanismi di efficienza massima del sistema istituzionale e , dall’altro, verso la salvaguardia delle esigenze di coesione sociale.

Rispetto al tema della coesione sociale è importante sottolineare come il dibattito sui livelli essenziali delle prestazioni acquista significato reale non in quanto caratterizzato da impostazioni ideologiche intorno alla loro astratta definizione, ma solo in quanto i livelli essenziali delle prestazioni diventino strumento effettivo di coesione sociale.

E’ possibile affermare che sono due i fari che guidano l’azione del legislatore delegato in questo sistema di governance che si è andato delineando : la massima efficienza dell’apparato istituzionale e quindi della spesa pubblica e la necessità che l’obiettivo dell’efficienza non sia perseguito colpendo e incrinando la coesione sociale, che invece va fortemente salvaguardata.

L’auspicio è che il dibattito sui livelli essenziali delle prestazioni sia un dibattito che guardi questi due fari e non diventi un dibattito ideologico.

Conviene ricordare che il paese che ha fatto una riserva sulle norme nel Protocollo, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo relativa allo stato sociale, la Gran Bretagna, è il primo Paese che si è dato strumenti di Stato sociale.

Questo per dire come tante volte il dibattito rischia di essere ideologico e non pragmatico. In questo senso l'istituzione della Commissione tecnica paritetica appare uno strumento sulla carta adeguato, soprattutto se la sua azione saprà connettersi funzionalmente a quella della Commissione parlamentare, ex articolo 3 e della Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica ex articolo 5.

Quest' ultima in particolare si tratta di un organo appositamente istituito nell'ambito della Conferenza Unificata il quale contribuisce a comporre quel complesso mosaico istituzionale del federalismo fiscale attraverso il quale si è inteso realizzare il sistematico raccordo cooperativo tra i diversi livelli dei soggetti del pluralismo istituzionale previsti all' art. 114 Cost. nonché l'integrazione delle politiche pubbliche fiscali.

Molte ed eterogenee le competenze attribuite a tale commissione la quale dovrebbe rappresentare il luogo istituzionalmente dedicato alla verifica congiunta ed allo scambio condiviso delle informazioni tra i

diversi soggetti coinvolti nell'intero processo di realizzazione del federalismo fiscale.

L'art. 5 , comma 1, definisce tale organo, non a caso, come la sede di “stabile coordinamento della finanza pubblica”.

Alla Conferenza permanente spettano, oltre a funzioni consultive e di proposta, prevalentemente funzioni di vigilanza sul funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di regioni ed enti locali, di verifica dell'adeguatezza delle risorse e della congruità dei dati.

La verità è che¹⁶² la delicatezza delle competenze affidate, unitamente alla sua composizione mista, valgono a rendere tale organo la cabina di regia dell'intero processo di attuazione del federalismo fiscale, rendendone altresì evidente una valenza prevalentemente politica. Proprio in ragione dell'ampiezza e della complessità delle funzioni affidate la Conferenza permanente potrà fare affidamento, per espressa previsione dell' art. 4, comma 4 e dell'art. 5 , comma 1, lettera g) su sostegno della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo la quale è, appunto, chiamata a svolgere l'attività istruttoria e le funzioni di segreteria tecnica. In ordine alla sua composizione l'art. 5 , comma 1 , si limita ad affermare, alquanto laconicamente, che dell'organo faranno parte “i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo” rinviando ai decreti legislativi

¹⁶² Cfr. C.TUCCIARLLLI, *op. ult. cit.*, pp. 3 ss.

di cui all' art. 2 la disciplina del funzionamento e della composizione che dovrà tenere conto dei principi e criteri direttivi riportati dalla lettera a) alla lettera h) dell'art. 5. A ben vedere, tuttavia, né i principi e criteri direttivi che figurano nell'art. 5 , comma 1 , né i principi e criteri direttivi previsti dall'art. 2, comma 2 , né le altre disposizioni della legge si danno cura di definire i, pur richiamati, principi e criteri direttivi relativi alla composizione dell'organo. Parrebbe, dunque, trattarsi di una clamorosa svista del legislatore delegante il quale avrebbe tralasciato di predeterminare i criteri di composizione di tale nuovo ed importante soggetto istituzionale. Si tratta di una mancanza che può essere adeguatamente rimediata solo con un puntuale e tempestivo intervento legislativo di integrazione della legge delega non potendo, di certo , i decreti legislativi, in difetto di qualsivoglia principio e criterio direttivo, addivenire alla disciplina delle modalità di composizione dell'organo.

Siffatta lacuna, del resto, potrebbe solo in via di principio essere colmata da un intervento del Giudice Costituzionale, considerata la impossibilità per quest' ultimo di addivenire alla compiuta disciplina di composizione dell'organo, senza invadere la discrezionalità del legislatore.

Da quella che sarà l'effettiva composizione dell'organo e cioè del peso che in essa avranno i rappresentanti dei diversi "livelli

istituzionali di governo”, anche nei loro reciproci rapporti potrà risultare più chiaro lo specifico apporto della Conferenza permanente al più generale processo di attuazione del federalismo fiscale.

Le competenze attribuite alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sono per larga misura, previste dall’art. 5, comma 1 , lett. a) – e) ma talune altre sono previste o, comunque richiamate dall’art. 2 , comma 2 , lett. t) , dall’art. 3 , comma 5, lett. b), dall’art. 4, comma 4, dall’art. 18, dall’art.28, comma 3. La Conferenza permanente , dunque, secondo le concrete modalità che saranno definite dai futuri decreti legislativi provvederà: a concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; a concorrere alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l’attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all’articolo 18 e dalla verifica della loro attuazione e della loro efficacia; ad avanzare proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; a vigilare sull’applicazione dei meccanismi di premialità, su rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento; a proporre criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo

principi di efficacia, efficienza e trasparenza, verificandone l'applicazione; alla verifica dell'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'articolo 16; alla verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo 10 comma 1 lett. d) ; alla verifica delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo e dell'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema; alla verifica della congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornita dalle amministrazioni territoriali; alla verifica periodica della realizzazione del percorso di convergenza ai costi ed ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio anche in relazione al rispetto del Patto di convergenza; a promuovere la conciliazione degli interessi dei diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

La Conferenza è tenuta, poi, a mettere a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome gli elementi informativi raccolti; a tale scopo è prevista l'istituzione di una banca dati "comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per

definire i costi ed i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio”.

Coerentemente con la sua funzione di raccordo e di coordinamento l’art. 5, comma 2, prevede che le determinazioni della Conferenza siano trasmesse alle Camere.

Talune funzioni sono di vero e proprio indirizzo politico altre, con tutta probabilità, anche di carattere regolamentare anche se la maggior parte di esse sono di controllo, di proposta, di verifica, di informazione e di mediazione; da notare, peraltro, che mentre le funzioni di vigilanza e verifica sono attribuite in via esclusiva alla Conferenza, le funzioni di indirizzo sono affidate alla stessa ma in concorso con altri organi i quali, pur non precisati, potranno essere, con tutta probabilità, la Commissione bicamerale di cui all’articolo 3 della legge le Commissioni parlamentari competenti per materia e la Conferenza unificata. Che il ruolo della Conferenza permanente possa essere anche quello di mediazione e composizione dell’eventuali divergenze tra i diversi soggetti coinvolti nel processo di attuazione del federalismo fiscale, e reso evidente dal potere, ad esso affidato, di “promuovere la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all’attuazione delle norme sul federalismo”.

A conferire pregio e rilievo strategico alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è anche la previsione di cui all'art. 2 , comma 2 , lett. t) la quale affida alla stessa il compito di provvedere alla quantificazione finanziaria delle misure compensative che si rendessero necessarie a seguito di interventi dello Stato sulla base imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali.

Risulta del tutto evidente il ruolo di garanzia degli interessi delle autonomie territoriali svolto, in tale ambito, dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Risulta condivisibile la scelta del legislatore delegato di affidare alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica poteri di mera proposta in riferimento alle materie di esclusiva pertinenza statale rispetto alle quali è da ritenere preferibile che lo Stato rimanga intestatario di responsabilità esclusive, al di fuori , dunque, di logiche di raccordo e di cooperazione. Resta, invero, del tutto imprecisato il carattere più o meno vincolante delle funzioni di proposta. Meno convincente pare essere la scelta di affidare ad una sede di raccordo, quale indiscutibilmente la Conferenza è, le funzioni di vigilanza sull'applicazione dei meccanismi di premialità e, soprattutto, quelle sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento. Affidare compiti di vigilanza e sanzionatori ad un organo chiamato a svolgere naturalmente compiti di raccordo di

mediazione e di negoziazione, pare soluzione inadeguata a scongiurare i rischi di neutralizzazione ovvero di vanificazione degli intenti di governo trasparente, responsabile ed efficiente delle risorse pubbliche che pure, così fortemente, contrassegnano il disegno legislativo sul federalismo fiscale.

Sotto il profilo organizzativo va infine tenuto presente l'art. 28 , comma 3 , il quale contiene alcune disposizioni riguardanti la dotazione personale, strumentale e finanziaria della Conferenza permanente, puntualizzando che ai componenti della Conferenza non spetta alcun compenso. Spetterà naturalmente ai decreti legislativi il compito di precisare ed affinare i compiti e le modalità di funzionamento della Conferenza permanente anche al fine di evitare, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, confusioni e sovrapposizioni con le competenze degli altri organi istituiti dalla legge e dalle altre sedi di raccordo istituzionale.

4. Attuazione del federalismo fiscale e sistema delle autonomie.

Corollario della lealtà istituzionale dei diversi livelli di governo, prevista quale criterio direttivo generale di delega all' art. 2 comma 2 lettera b), l'articolo 25 della legge 42 reca principi e criteri direttivi

relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni. Dopo aver richiamato l'obiettivo della salvaguardia dell'autonomia organizzativa di Regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione dei tributi, l'articolo, sia pure in forma riassuntiva, impone ai decreti legislativi di individuare adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze con l'Agenzia delle entrate, al fine di utilizzare le direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali. Ancora, i decreti legislativi dovranno prevedere modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione. La finalità del primo principio e criterio direttivo appare evidente: concentrare l'attività relativa ai tributi in una sola struttura amministrativa, al fine di evitare duplicazioni e da contenere i costi. La soluzione prospettata dalla legge sconta quindi un' attrazione in sussidiarietà dell'azione amministrativa in favore del livello statale, secondo metodi concordati. I decreti legislativi potranno meglio stabilire la forma giuridica da conferire alla "utilizzazione" delle direzioni regionali delle entrate, in modo da garantire una "gestione organica" dei tributi dei diversi livelli di governo. La disposizione di salvaguardia dell'autonomia organizzativa di Regioni ed enti locali fa sì che il metodo dell'utilizzazione delle direzioni regionali non possa

che scaturire da una determinazione convergente degli enti locali. Ne è conferma il rinvio alla convenzione fra il Ministero e le singole Regioni e gli enti locali circa le modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri oltre che degli introiti conseguenti all'attività di recupero dell'evasione. La misura dell'efficacia delle nuove disposizioni sarà data anche dalla determinazione specifica della gestione organica e dalle modalità organizzative che l'accompagneranno. Occorrerà verificare se la gestione organica potrà portare ad inedite forme di gestione in comune dei tributi, capace, almeno in teoria, di superare il modello della titolarità unica delle funzioni amministrative. Il rapporto tra autonomia e coordinamento emerge anche nell'art. 26 sul contrasto dell'evasione fiscale. Introdotta da una clausola di salvaguardia, analoga alla precedente, dell'autonomia organizzativa di Regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e riscossione, la disposizione prevede forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono Regioni ed enti locali, oltre allo Stato, per l'attività di contrasto dell'evasione fiscale. Si aggiunge poi la previsione della diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili per l'accertamento dei tributi. I decreti legislativi dovranno poi introdurre forme premiali per le Regioni ed enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggiore gettito derivante dal

contrasto all'evasione e dall'elusione fiscale. L'articolo 1 del decreto legge 203 del 2005 (così come convertito in legge, con modificazioni, 248 del 2005) ha già incentivato, ad esempio, la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale, attraverso il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso. Il metodo della cooperazione si manifesta anche nell'articolo 26 nella formula della "reciproca integrazione" e della "diretta collaborazione". Ampio è lo spazio per il legislatore delegato nello stabilire le ricadute e, soprattutto, i modelli organizzativi dei principi indicati, per definire l'integrazione tra le basi informative, scegliendo tra due estremi: l'interoperabilità e l'unificazione. Un parametro sicuro è dato in ogni caso dalla garanzia dell'accesso diretto per ciascun soggetto titolare del tributo alle anagrafi e ad ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, nel rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali (articolo 2 comma 2 lettera v). Alcune ridotte informazioni sono poi contenute nella legge in ordine al trasferimento di funzioni. Una precisazione si impone: la legge non prevede una disciplina che direttamente trasferisca funzioni né di carattere sostanziale né di carattere procedurale. Tuttavia, nel richiamare le modalità di finanziamento delle funzioni da trasferire in

base alla legislazione ordinaria attuativa del Titolo V, offre alcuni spunti proprio per l'assetto complessivo della pubblica amministrazione. L'articolo 8 comma 1 lettera i), stabilisce un criterio direttivo che assicura forme di copertura finanziaria delle funzioni amministrative eventualmente trasferita dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell' articolo 118 Cost. , coerenti con in principi della stessa legge 42 e secondo le modalità già previste dall'articolo 7 della legge 131 del 2003. La disposizione non prende quindi posizione netta circa la necessità si ulteriori trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle autonomie, secondo i principi dell' articolo 118 Cost. (tutte le funzioni vengono trasferite ai Comuni , salvo che non vengano attribuite agli altri enti territoriali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) .

Si riferisce infatti alle funzioni eventualmente trasferite. Sarà il legislatore di settore oppure una legge sul tipo della legge Bassanini a disporre i trasferimenti.

Eppure, il comma 2 dell'articolo 8 richiama, subito dopo, un' intesa Stato- Regioni in materia di istruzione, al cui finanziamento si provvede secondo le disposizioni della legge 42 per le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (articolo 8 comma 3 con una garanzia invero limitata allo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di istruzione, attribuite alle regioni dalle

norme vigenti). Per l'istruzione la legge 42 presuppone quindi una disciplina speciale per il trasferimento di ulteriori funzioni, che si fonda su un' intesa tra Stato e Regioni e sulla garanzia del finanziamento. L'attuazione dell'articolo 118 Cost. , limitatamente all'istruzione, risulterebbe subordinata al perfezionamento di procedure concertative che riecheggiano, in verità, quelle dell' articolo 116, terzo comma Cost. L'articolo 10 prefigura poi le forme di finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni nelle materie di loro competenza legislativa, sia essa concorrente o residuale. La disposizione parrebbe dunque non estendersi anche alle funzioni amministrative trasferite in materia di competenza legislativa statale esclusiva. Per altro verso, i decreti legislativi dovranno verosimilmente delineare una disciplina di adeguamento delle aliquote, in grado di adattarsi anche ai futuri trasferimenti di funzioni. Per gli enti locali la disciplina è del tutto analoga. L'articolo 11 comma 1, lettera d), evoca il trasferimento di ulteriori funzioni agli enti locali, secondo le modalità previste dall'articolo 7 della legge 131 al fine di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni "ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento". Infine l'articolo 28 stabilisce che i decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che vi sia coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la

dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento di personale tale da evitare ogni forma di duplicazione delle funzioni. La legge 42 non attiva quindi specifici trasferimenti di funzioni, ma costruisce una cornice garantita per il loro finanziamento e un procedimento differenziato per i trasferimenti in materia di istruzione. Con evidenti cautele, anche in questo settore la legge promuove l'attuazione, non solo finanziaria, del Titolo V. Per lo svolgimento invece delle funzioni degli enti locali, merita di essere richiamato l'articolo 12 sul coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali. Il criterio direttivo sulle forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, apre uno spiraglio verso la semplificazione dell'attività degli enti locali e la riduzione del loro numero complessivo. Le possibili forme premiali si muovono in due direzioni diverse: la maggiore autonomia impositiva corrisponde ad una dimensione più appropriata dell'ente locale e porta in prospettiva ad una riduzione della pressione fiscale; la maggiore aliquota di compartecipazione assicura maggiori risorse all'unione o all'ente derivante dalla fusione, ma non chiarisce se ad essa debba corrispondere una riduzione della spesa statale e quindi delle entrate erariali. La legge, in ogni caso, pare lasciare aperta la prospettiva

dell'attribuzione di proprie risorse all'unione di comuni. Ma la questione del numero eccessivo degli enti locali nel nostro ordinamento e delle loro forme associative esige un intervento normativo a vasto raggio che adegui il testo unico al nuovo impianto costituzionale. Il disegno di legge presentato dal Governo alla Camera (C. 1138) costituisce il proseguimento della riforma delle autonomie locali avviata dalla legge 42, attraverso una generale semplificazione e razionalizzazione del loro ordinamento e un rafforzamento del ruolo delle unioni dei comuni rese obbligatorie per l'esercizio di funzioni fondamentali da parte degli enti più piccoli. L'autonomia di entrata e di spesa al fine di una maggiore responsabilizzazione amministrativa e contabile dei diversi livelli di governo costituisce un principio che riassume in se l'obiettivo ultimo della riforma. Quest'ultima, in effetti, mira a completare il pluridecennale percorso di decentramento dell'ordinamento italiano, coniugando autonomia e responsabilità e declinando entrambe anche sul piano finanziario. In Italia, infatti, si è finora realizzata un' anomalia strutturale: il federalismo è stato avviato solo a metà, sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini) e di quella legislativa (riforma costituzionale del Titolo V), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, affossato sostanzialmente da un sistema di finanza derivata, ovvero basato su una forte dissociazione della responsabilità impositiva da quella di

spesa, con i noti effetti in termini di inefficienza nella gestione delle risorse pubbliche. La legge 42 cambia rotta, mirando ad attivare il circuito della responsabilità e favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro precisa imputabilità. In tal senso è facilmente prospettabile che la riforma in esame si tradurrà in un forte incremento dell'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali. Ciò tuttavia non dovrà compromettere il rispetto di altri principi- valori, di pari livello rispetto a quello di autonomia, quali quelli individuati dalla legge 212 del 2000 lettera c (cd. Statuto del contribuente).

La riforma costituirà inoltre una grande occasione per cercare di rimediare anche ad uno dei maggiori problemi del nostro sistema: quello dell'evasione fiscale, che è stata intorno ai 200 miliardi di euro annui.

La valorizzazione del ruolo delle Regioni e degli enti locali rappresenta a questo riguardo, un elemento fondamentale, data la conoscenza dei loro territori e della capacità fiscale dei relativi abitanti che questi enti possono avere. Spesso tuttavia si è incontrata una certa resistenza al riguardo, soprattutto a livello comunale. Difficilmente un Sindaco fornisce dati che permettono di recuperare l'evasione, perché sino a poco tempo fa il sistema non gli assicurava nessun ritorno da questa azione, che lo facesse o meno i finanziamenti statali erano comunque garantiti, il criterio della spesa storica faceva il resto e il

sistema finiva addirittura col disincentivare tali tipi di azioni. Dal disincentivo alla responsabilizzazione, questa è la prospettiva che ha preso corpo con i provvedimenti attuativi del d.l. 203 del 2005, convertito in legge 248 del 2005 che consente agli enti locali di trattenere il 30 per cento del maggior gettito derivante da loro segnalazione di dati che hanno permesso di contrastare l'evasione fiscale. Difficilmente infatti un Sindaco sarà propenso a fornire dati idonei a combattere l'evasione se, come avveniva sino a pochi mesi fa, non ne ha alcun ritorno sul territorio, se non quello di essersi fatto dei nemici e di aver perso parte dell'elettorato attivo. Se invece si lascia al Comune una parte del gettito recuperato tramite le indicazioni fornite e il Sindaco può mostrare ai suoi cittadini che con quei fondi ha potuto realizzare opere per la comunità si crea un circuito virtuoso che favorirà la lotta all'evasione fiscale.

BIBLIOGRAFIA

VOLUMI:

- 1)F. PICA, Il piccolo dizionario di federalismo fiscale. (Schede tecniche e parole chiave). Giappichelli, 2010;
- 2)L. ANTONINI, La sussidiarietà fiscale; Rubbettino, 2007
- 3)G. TREMONTI- G. VITALETTI; Il federalismo fiscale; Laterza, 1994
- 4)G. TREMONTI; Lo Stato criminogeno; Laterza, 1997
- 5)L. RICOLFI; Il sacco del Nord; Guerini e associati; 2010
- 6)P. FALASCA –C .LOTTIERI; Come il federalismo fiscale può salvare il mezzogiorno; Rubbettino, 2008
- 7)C. PETRACCONE (a cura di); Federalismo e autonomia; Laterza, 1995
- 8)S. PALUMBO -B. FUOCO; Guida al federalismo fiscale; Italia Oggi, 2010
- 9)L. RICOLFI; Illusioni italiane; Mondadori, 2010
- 10)C. GIANNONE; Il decentramento fiscale; Idelson Napoli, 1993
- 11)P. SALIN; La tirannia fiscale; liberilibri,1996

- 12)A. FERRARA -G.M. SALERNO (a cura di); Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge 42 del 2009; Jovene editore, 2010;
- 13)F. PICA, Del federalismo fiscale in Italia, Grimaldi & C. Editori, 2004;
- 14)F. PICA; L’ordinamento finanziario dei Comuni e la riforma del Titolo V della Costituzione; Giappichelli Editore; 2003;
- 15)F. PICA; Le ragioni dei tributi, Giappichelli Ediotre 2002;
- 16)S. VENTURA, Il federalismo, il Mulino, 2002;
- 17)G. MIGLIO e HENRY DAVID THOREAU, Disobbedienza civile (1993), Editoriale Libero srl, 2008;
- 18)G. MIGLIO e A.BARBERA, Federalismo e secessione. Un dialogo (1997); Editoriale Libero srl, 2008;
- 19)F. CARINGELLA, Manuale di diritto amministrativo; Dike, 2011;
- 20)A. BISIN- M. BOLDRIN- S. BRUSCO -A. MORO- RUSTICHINI-G. ZANELLA; Tremonti, Istruzioni per il disuso; L’ancora del Mediterraneo; 2010;
- 21)P. CAPOROSSO- G. GITTI (a cura di) Il federalismo che c’è già; il Mulino, 2011;
- 22)M. BOLDRIN-A. RUSTICHINI; La Crisi italiana. Ipotesi sul federalismo possibile.; in Giavazzi F.,Penati, A. and Tabellini, G. (eds.) Frontiere della Politica Economica, Milano, Sole-24 Ore, 1995.

- 23)L. DI RENZO-E.M. PICCIRILLI, La finanza locale tra tradizione ed innovazione; Editore Academy School; 2001;
- 24)C. MUSCARÀ; Il paradosso federalista; Marsilio, 2001;
- 25) P. CARROZZA- A. DI GIOVINE- G.F. FERRARI; Diritto costituzionale comparato; Laterza, 2009;
- 26)G MORBIDELLI- L.PEGORARO-A. REPOSO-M. VOLPI; Diritto pubblico comparato; Giappichelli, 2007.
- 27) E. TOSATO, Le leggi di delegazione, Padova, 1995;
- 28) C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, Padova, 1975;
- 29) BIN.R.-PITRUZZELLA G., Le fonti del diritto, Giappichelli, Torino, 2009,
- 30) DE MITA E., Le basi costituzionali del federalismo fiscale, Giuffrè, Milano, 2009;
- 31) T.MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, Lineamenti di diritto regionale,Cedam, 2004;
- 32)PINELLI C., Forme di Stato e forme di Governo, Jovene, 2007.

ARTICOLI:

- 1)B. CARAVITA; Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale; www.federalismi.it;
- 2)G.RIVOSECCHI; La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata; www.amministrazioneincammino.it;
- 3)T.E. FROSINI; Paese che vai, federalismo (fiscale) che trovi...; www.associazioneitalianacostituzionalisti.it;
- 4)F.CORVINO; Costituzione e federalismo fiscale in nove ordinamenti dell'Unione Europea; www.federalismi.it;
- 5)E.JORIO; Federalismo fiscale: la verità prima di tutto, e poi gli strumenti per il cambiamento; www.federalismi.it;
- 6)E.JORIO; Il federalismo fiscale verso i costi standard; www.federalismi.it;
- 7)L.ANTONINI; Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge; www.federalismi.it;
- 8)C.TUCCIARELLI; Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n.42 del 2009; www.federalismi.it;
- 9)E. JORIO; Federalismo fiscale: il nuovo fisco municipale; www.federalismi.it;
- 10)R.PIGNATONE; Principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario e ricorso alla delega legislativa in materia di federalismo fiscale; www.federalismi.it;

- 11)E.VIGATO; Il ruolo della COPAFF nel sistema di governance del federalismo fiscale; www.federalismi.it;
- 12)D. MONE; La legge 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali; www.costituzionalismo.it;
- 13)P.GIARDA; Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione; Società italiana di economia pubblica; working papers no. 115/2001;
- 14)A. GENTILE; La partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali; www.federalismi.it;
- 15)E. JORIO; Il nuovo patto di stabilità U.E. e l'esigenza di nuove regole per la sanità; www.federalismi.it;
- 16)L. MELLICA; Ripensare le autonomia nell'ottica del federalismo fiscale: la meritocrazia degli amministratori locali e la "dimensione territoriale ottimale"; www.mulino.it;
- 17)M. BORDIGNON; Federalismo fiscale: a che punto siamo?; www.astrid-online.it;
- 18)E. JORIO; Il federalismo fiscale e la sua attuazione ancora in itinere; www.astrid-online.it;
- 19)F. BASSANINI; Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione; www.astrid-online.it;

20)M. CAUSI; Attuazione della legge 42/09: a che punto siamo?;

www.marcocausi.it

21)D. IMMORDINO; L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale; www.astrid-online.it;

22)V. TONDI DELLA MURA; Il “Rapporto sulla sussidiarietà 2009”: le inedite (ma inesorabili) applicazioni del principio; www.federalismi.it;

23)E. JORIO; Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato “sanzioni e premialità”; www.federalismi.it;

24)E. JORIO; Un primo esame del d.lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della sanità... (cinque dubbi di costituzionalità); www.federalismi.it

25) R.F. FINOCCHI GHERSI- A. TARDIOLA; Il federalismo istituzionale e fiscale e l'assetto di governante del SSN; www.astrid-online.it;

26)Audizione del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Prof. Luca Antonini, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (Atto di governo n. 365); www.tesoro.it

- 27)M. BORDIGNON; Federalismo fiscale: a che punto siamo?;
www.legautonomie.it;
- 29)E. JORIO; Il federalismo fiscale e la sua attuazione ancora *in itinere*; www.astrid-online.it;
- 30)Sintesi del modello di federalismo fiscale in alcuni paesi europei;
www.astrid-online.it;
- 31)E. JORIO; Il federalismo fiscale verso i costi standard;
www.federalismi.it;
- 32)Temi di federalismo fiscale; www.parlamento.it;
- 33)P. GIARDA; Il federalismo fiscale: aspetti definitivi, contenuti e sviluppi (traccia di relazione); www.deputati.camera.it;
- 34)R. NANIA; La questione del “federalismo fiscale” tra principi costituzionali e avvio del percorso attuativo; Percorsi costituzionali, 3/09.
- 35)A. RUBINACCI, I nuovi scenari di governante alla luce dell’Accordo Quadro Stato-Regioni e del federalismo fiscale,
www.cidimi.it;
- 36) DI MARIA R., La vis expansiva del Governo nei confronti del parlamento: alcune tracce delle eclissi dello stato legislativo parlamentare nel “ruolo” degli atti aventi forza di legge, Rassegna Amministrativa Siciliana, 2010;

- 37) L.CARLASSARE, Legge (riserva di), in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma;
- 38) A. PIZZORUSSO, Delle fonti del diritto, nel Commentario del Codice civile, Bologna-Roma, 1977:
- 39) BERTOLISSI M., La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale, Federalismo fiscale, 2008
- 40)RUOTOLO M., I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva, in AA.VV., La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 Ottobre 2008, Giuffrè 2009;
- 41)CUOCOLO F., Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione, Quaderni regionali, 2003;
- 42)BASSANINI F., Commento all'art.1 della legge 5 giugno 2003, n. 131, in AA.VV., La legge <La Loggia>, Maggioli, Rimini, 2003;
- 43)SERGES G., Riassetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, Le regioni, 2006, n.1;
- 44)DEL FEDERICO L., Il rapporto tra principi del sistema tributario statale e principi fondamentali di coordinamento, in AA.VV., L'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali, tra Corte

costituzionale e disegno di legge delega, a cura di V. Ficari, Milano, 2009;

45)CERRI A., Delega legislativa, Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. X, Roma 1988;

46)PALADIN L., La formazione delle leggi, sub art. 76, Commentario della Costituzione, a cura di G. BRANCA, Tomo II, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979;

50)M. BERTOLISSI, La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale, Federalismo fiscale, 2008;

51)BELLOCCI-GIOVANNETTI-IANNUCCILLI (a cura di), La delega legislativa, Quaderno predisposto in occasione del seminario di studio in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, www.cortecostituzionale.it;

52)MACCABIANI N., I decreti legislativi “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali come atti senza forza di legge?, in www.forumcostituzionale.it;

53)BARBERO M., La Corte Costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”, in www.forumcostituzionale.it;

54)CUOCOLO F., La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 della l. 131 del 2003, in Giurisprudenza Costituzionale, 2004, III;

- 55)RUGGERI A., Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia, 28 luglio 2004, in www.federalismi.it;
- 56)RUOTOLO M., Delega legislativa, in AA.VV., Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese, vol. III, Milano, 2006;
- 57)TARLI BARBIERI G.,La delega legislativa nei più recenti sviluppi, in AA.VV., La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 Ottobre 2009, Giuffrè;
- 58)BIFULCO R., Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato, in www.nelmerito.it;
- 59)D'ATENA A., La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V, in Le Regioni, 2002;
- 60)GIOVANARDI A., Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale, in Rivista di Diritto Tributario, I, 2010;
- 61)RAGUCCI G., La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (l. 5 maggio 2009 n.42), in Rassegna tributaria, 2010;
- 62)STEVANATO D., I <tributi propri> delle Regioni nella legge delega su federalismo fiscale, in Diritto e pratica tributaria, I, 2010;
- 63)GALLO F., I capisaldi del federalismo fiscale, Diritto e pratica tributaria, I, 2009;

- 64) BASSANINI F.-MACCIOTTA G., I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale, in www.astrid-online.it;
- 65) TOSI L., Considerazioni sulla fiscalità degli enti locali nel disegno di legge di riforma federalistica dell'ordinamento tributario, in Rivista di diritto tributario, 2008, I;
- 66) CIARLO P., Il Parlamento e le fonti normative, in AA.VV., La riforma costituzionale, a cura dell'A.I.C., Cedam, Padova, 1999;
- 67) BIN R., La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale. Commento all'articolo 1, commi 2-6, in AA.VV., Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, a cura di G. FALCON, Bologna, 2003;
- 68) PITRUZZELLA G., Corte Costituzionale e Governo, Foro italiano, 2000, V;
- 69) ZAGREBELSKY G., Conclusioni, in AA.VV., La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008, Giuffrè, 2009;
- 70) HEMMIG ANZON A., I problemi attuali del sindacato della Corte Costituzionale sulla delega legislativa, in AA.VV., La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008, Giuffrè, 2009;
- 71) CAVALIERI P., *Art. 1*, Commento alla legge La Loggia, Torino, 2004;

- 72) D. CABRAS, Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento, 10 giugno 2009, in www.federalismi.it n. 11/2009;
- 73) PEREZ. R., I tributi delle regioni, in AA. VV., La legge delega sul federalismo fiscale, Giornale di diritto amministrativo, 2009, (8);
- 74) D'ANDREA A., Prima del (o comunque insieme al) decentramento fiscale occorrerebbe definire funzioni e compiti amministrativi delle autonomie territoriali, Diritto e pratica tributaria, 2009, I;
- 75) AMBROSI A., Deleghe legislative e riforme tributarie: questioni vecchie e nuove sull'art. 76 Cost., in Rivista di diritto tributario, 2001;
- 76) CARINCI A., Osservazioni al disegno di legge n. 1117 nel federalismo fiscale, 19 novembre 2008, www.federalismi.it;
- 77) URICCHIO A., Federalismo fiscale: la cornice costituzionale e il modello delineato dalla riforma <Calderoli>, Diritto e pratica tributaria, 2009, I;
- 78) A. RUGGERI, Quale sistema delle fonti dopo la riforma del Titolo V?, in Osservatorio sul federalismo in federalismi.it, 2006;
- 79) BARBERA A., Scompare l'interesse nazionale, in [forum costituzionale.it](http://forumcostituzionale.it)

80) S. MANGIAMELI, Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze, in ISTITUZIONI del FEDERALISMO, Quaderni 2/2010;

81) T. GROPPi, Audizione di esperti alle Commissioni Riunite 1°, 5° e 6° del Senato della Repubblica nella indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale del 12 novembre 2008-resoconto stenografico n.2.